

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DU POUVOIR
DE
LÉGIFÉRER
DANS LES COLONIES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le 24 mai 1901, à 9 heures

PAR

M. BAUDOIN

Président : M. ESTOUBLON, professeur.

Suffragants : { *M. BERTHÉLEMY, professeur.*
M. PILLET, professeur.

PARIS

A. PEDONE, EDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1901

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DU POUVOIR
DE
LÉGIFÉRER
DANS LES COLONIES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le 24 mai 1901, à 9 heures

PAR

M. BAUDOIN



Président : M. ESTOUBLON, professeur.

Suffragants : { *M. BERTHÉLEMY, professeur.*
 M. PILLET, professeur.

PARIS

A. PEDONE, EDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1901



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

- ALCINDOR. — Les Antilles françaises ; leur assimilation politique avec la métropole. (Thèse pour le doctorat, Paris).
- ANNALES DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES.
- AVALLÉ. — Notice sur les colonies anglaises.
- P. BERT ET A. CLAYTON. — Les colonies françaises.
- BLOCH. — Notes sur la colonisation allemande.
- BOUTMY. — Etudes de droit constitutionnel.
- DE BROGLIE. — Vues sur le gouvernement de la France.
- CALVO. — Etudes sur la colonisation.
- CAUWÈS. — Les compagnies de colonisation privilégiées.
- CHAILLEY-BERT. — La politique coloniale de la France.
— La colonisation de l'Indo-Chine. L'expérience anglaise.
- DE CHAZELLE. — Etude sur le système colonial.
- CH. CHERISIER. — Impressions coloniales.
- CLÉMENT. — Histoire de Colbert et de son administration.
- DARESTE. — Les constitutions modernes.
- DELAFONDS. — Le régime colonial.
- CH. DEMAY. — Histoire de la colonisation allemande.
- DESPAGNET. — Essai sur les protectorats.
- DELARBRE. — Organisation des colonies françaises.
- DISLÈRE. — Traité de législation coloniale.
— Notes sur l'organisation des colonies.
- MARCEL DUBOIS. — Systèmes coloniaux et peuples colonisateurs.
- DUCHÈNE. — Régime législatif des colonies (thèse pour le doctorat, Paris).
- DUFRESNE DE FRANCHEVILLE. — Histoire de la compagnie des Indes. (Paris, 1746).

- DUGUIT. — La séparation des pouvoirs.
- DUVAL. — Les colonies et la politique coloniale de la France.
- ENGELHARDT. — Les protectorats anciens et modernes.
- EUG. ETIENNE. — Les compagnies de colonisation.
- ESMEIN. — Éléments de droit constitutionnel.
- ESTOUBLON. — Jurisprudence algérienne.
- FOUILLÉE. — L'idée du droit.
- FUZIER-HERMANN. — La séparation des pouvoirs.
- GAFFAREL. — Les colonies françaises.
- CH. GIDE. — A quoi servent les colonies.
- GIRAULT. — Principes de colonisation.
- LA GRANDE ENCYCLOPÉDIE. — Article: Colonisation.
- HUBERT. — La question coloniale.
- ISAAC. — Constitutions et sénatus-consultes.
- LABOULAYE. — Questions constitutionnelles.
- LAFFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative.
- DE LANESSAN. — Expansion coloniale de la France.
- LEHAULT. — La France et l'Angleterre en Asie.
- LEROY-BEAULIEU. — De la colonisation chez les peuples modernes.
- LEROY-BEAULIEU (Paul). — L'Algérie et la Tunisie.
- LEROY-BEAULIEU (Pierre). — Les nouvelles sociétés anglo-saxonnes, Australie et Nouvelle-Zélande, Afrique australe.
- LÉVEILLÉ. — Les compagnies souveraines de colonisation.
- MAGER. — Cahiers coloniaux.
- DE MAHY. — Le régime politique aux colonies.
- MONTÉGUT. — L'Angleterre et ses colonies australes.
- MOREAU DE SAINT-MÉRY. — Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le Vent. (Paris, 1784, 6 vol.).
- PAULIAT. — Madagascar sous Louis XIV et la compagnie des Indes orientales.
- PETIT. — Droit public ou gouvernement des colonies françaises. (Paris, 1771).
- ED. PETIT. — Organisation des colonies françaises et pays de protectorat.
- PIGEONNEAU. — Histoire du commerce de la France.
- PRÉVOST-PARADOL. — La France nouvelle.
- G. DE PUYNODE. — L'esclavage et les colonies.

- QUESTIONS DIPLOMATIQUES ET COLONIALES : H. Pensa, directeur.
RAMBAUD. — La France coloniale.
RAYNE PETIET. — Le pouvoir législatif en France de Philippe le Bel à 1789.
REVUE DE DROIT PUBLIC : F. Larnaude, directeur.
REVUE POLITIQUE ET PARLEMENTAIRE.
REVUE ALGÉRIENNE ET TUNISIENNE : R. Estoublon, directeur.
RECUEIL DE LÉGISLATION ET JURISPRUDENCE COLONIALES : G. Appert, directeur.
REVUE MARITIME ET COLONIALE.
REVUE GÉNÉRALE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC.
RODIER. — Les colonies étrangères : organisation politique et militaire.
ROUARD DE CARD. — Les annexions et les plébiscites dans l'histoire contemporaine.
STENGEL. — Colonies allemandes.
STOECKLIN. — Les colonies et l'émigration allemandes.
SIR JOHN STRACHEY. — L'Inde (traduction de M. Harmand).
SUMIEN. — Le régime législatif de l'Algérie (thèse pour le doctorat, Paris).
TERNANT. — Les colonies portugaises.
TISSOT. — Principes du droit public.
TRIBUNE DES COLONIES ET PAYS DE PROTECTORAT.
VIGNON. — L'expansion de la France.
-

INTRODUCTION

La question coloniale est une des questions les plus brûlantes qui passionnent aujourd'hui l'opinion publique. Partout elle est à l'ordre du jour, à la tribune des Chambres, dans la presse, dans les livres ; l'enseignement des Facultés lui fait une place de plus en plus grande ; une propagande considérable est menée en sa faveur par les sociétés de géographie et associations similaires au moyen de conférences et de publications nombreuses. On semble avoir enfin compris en France l'importance qu'une politique coloniale mesurée, mais résolue, peut et doit avoir pour l'avenir de notre race et de notre pays.

D'aucuns ont tenté d'enrayer ce mouvement et ont traité de folie l'empressement apporté depuis vingt ans à la conquête de possessions nouvelles. Il est bien certain que nous n'avons pu reconstituer notre empire colonial qu'au prix d'énormes sacrifices ; mais il faut bien aussi se rendre compte que ce n'est pas au lendemain de cette reconstitution que l'on peut juger s'ils sont compensés par les résultats obtenus. Ce n'est qu'à la longue qu'on ressentira les bienfaits de l'œuvre entreprise, et ce qui paraît aujourd'hui de l'engouement sera appelé plus tard de la sagesse. Les générations prochaines, devant les difficultés sans cesse croissantes de la lutte pour la vie, apprécieront comme il convient la prévoyance dont auront

fait preuve leurs aînées en leur ménageant d'autres champs d'activité, abondants en ressources variés.

Dans ce but il était nécessaire, pour éviter de la part des autres puissances un accaparement qui n'aurait pas manqué de se produire, de mettre dès aujourd'hui la main sur ces territoires nouveaux, laissant à l'avenir le soin de les mettre en valeur.

Seulement, après la conquête, il faut pourvoir à l'organisation. Une autre tâche non moins importante reste à accomplir, celle de préparer cette mise en valeur, de la faciliter, en donnant à nos colonies une administration bien entendue, capable d'assurer leur développement et leur prospérité, et offrant toutes garanties aux colons.

Dès lors une question s'impose : quel est le meilleur mode de gouvernement de nos colonies ? C'est à cette recherche que nous avons voulu contribuer pour notre faible et modeste part par l'étude qui va suivre.

Son titre, *Du pouvoir de légiférer dans les colonies*, indique assez clairement par lui-même quels en seront l'objet et les limites sans avoir besoin au préalable d'un long commentaire.

Ce que nous nous proposons, en effet, ce n'est pas l'examen complet du régime législatif des colonies, car nous laisserons de côté tout ce qui concerne la promulgation et la publication des lois, quels organes sont chargés d'en attester solennellement l'existence, et par quels moyens elles sont portées à la connaissance des intéressés. Peut-être dirons-nous un mot de leur application, mais ce sera en termes succincts.

Nous nous placerons uniquement au point de vue de l'élaboration : à qui appartient-il de légiférer dans les colonies ? qui exerce à leur égard la puissance législative ?

qui est chargé en un mot de faire les lois par lesquelles elles doivent être gouvernées ?

Ajoutons que nous employons ici le mot « lois » dans son sens strict ; nous entendons par là les dispositions d'ordre général, obligeant également tous les citoyens, comme celles relatives à l'organisation des pouvoirs publics, à l'état des personnes ou à la propriété. En conséquence, nous les distinguons avec soin des règlements qui sous le nom de « décrets » n'ont d'autre objet que de les compléter et d'en assurer l'exécution. Un décret ne trouve sa raison d'être que dans une loi préexistante.

Ce sera là déjà une matière assez vaste où nous aurons à nous occuper de multiples questions pleines d'intérêt et d'actualité, et formant un ensemble susceptible d'une étude particulière.

Elle comprendra trois parties : l'historique de la question, puis l'exposé et la critique de la situation actuelle, enfin, l'énoncé sommaire de quelques réformes possibles.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE DE LA QUESTION

A qui a appartenu le pouvoir de légiférer des origines
à nos jours.

CHAPITRE PREMIER

DES ORIGINES A LOUIS XIII.

L'expansion coloniale de la France a des origines fort anciennes.

Il y a quelque apparence que, dans les croisades, la première et la quatrième, par exemple, sous l'esprit religieux se soit cachée une arrière-pensée de lointain établissement. L'élévation d'un Français au trône de Byzance, la fondation du royaume de Jérusalem et des principautés féodales du Péloponèse furent de véritables actes de colonisation militaire.

Néanmoins, il est raisonnable, après avoir noté ses premières origines, de ne pas faire commencer l'histoire de la colonisation moderne avant la fin du ^{xiv}^e siècle. C'est vers 1364 que des Dieppois s'installèrent au Sénégal et en Guinée. Pendant la durée du règne de Charles V, des expéditions eurent lieu tous les ans, et de nombreux comptoirs furent fondés sur la côte occidentale d'Afrique.

Mais le cours de ces prospérités fut interrompu par les

calamités du règne de Charles VII, et ce ne fut qu'à la suite de l'impulsion donnée par la découverte de l'Amérique, que l'on entreprit de nouveaux et fréquents voyages. Nous allons rechercher quel fut le rôle de la royauté en tant que pouvoir législateur dans ces premières tentatives de colonisation.

Louis XII eut-il connaissance des entreprises françaises de navigation pendant son règne ? Aucun document ne nous permet de l'affirmer absolument. Du reste, il pouvait entrer dans les calculs politiques du monarque de paraître n'en rien savoir par crainte de conflit avec l'Espagne ou le Portugal à qui le pape Alexandre VI avait, en 1494, attribué la souveraineté exclusive des terres nouvellement découvertes (1). Quoi qu'il en soit, un édit de juillet 1508 et un autre du mois d'août 1512 enjoignirent à tout capitaine de navire sortant d'un port de France de déclarer le but de son voyage.

François I^{er} encouragea ouvertement les expéditions de Jean Ango et de Verazzano au Canada et à Terre-Neuve. En 1534 Jacques Cartier obtenait de l'amiral Chabot l'autorisation de rechercher, au nom du roi, un passage vers la Chine et les Indes orientales par le nord de l'Amérique dont il explora le littoral, en laissant çà et là des croix et des trophées aux armes de France, comme témoignage d'une sorte de prise de possession au nom de l'église et

(1) En 1492, lors de la découverte de l'Amérique, il n'y avait que deux grandes puissances maritimes, le Portugal et l'Espagne, qui entrèrent en rivalité. Le pape dut intervenir et émit une bulle qui divisait le monde en deux parties, faisant passer une ligne idéale par les Açores et le cap de Bonne-Espérance, et accordait la droite, en regardant le nord, au Portugal et la gauche à l'Espagne. La rotondité de la terre n'étant pas connue, on pouvait espérer que les deux États rivaux ne se rencontreraient jamais.

du roi. A la même époque, Jean-François de La Roque, sire de Roberval, obtenait le titre de lieutenant général « es-terres neuves du Canada, Hochelagua, Saguenay et autres circonvoisines. » Pourtant, sur les plaintes du Portugal, François I^{er}, en 1537, défendit à ses sujets de voyager « ès-terres découvertes par les rois de Portugal » ; mais nos hardis navigateurs n'en tinrent pas compte, l'ordonnance fut rapportée en 1539, et par une déclaration de 1543 le roi engagea à nouveau les Français à entreprendre des voyages au long cours.

Son successeur, Henri II, favorisa une expédition faite au Brésil en 1548.

Survinrent les guerres de religion pendant lesquelles les soucis des affaires intérieures absorbèrent complètement l'attention de la royauté. Pendant toute la seconde moitié du xvi^e siècle nous n'avons à signaler qu'une déclaration d'Henri III du 15 décembre 1578, invitant ses sujets à ne pas délaissier les entreprises maritimes.

Ainsi qu'on vient de le voir, l'intervention officielle de la royauté, pendant les débuts de notre expansion coloniale, fût assez restreinte. Ce qui nous intéresse le plus à cette époque au point de vue qui nous occupe, c'est la nomination du sieur de Roberval comme gouverneur du Canada, de même qu'en France il y avait alors dans chaque circonscription importante un représentant général et politique du pouvoir royal, avec le titre de gouverneur ou lieutenant général du roi. Ses attributions étaient plutôt militaires : il n'avait que le droit de commander aux troupes cantonnées dans son gouvernement et de faire cesser par la force toute résistance aux lois, tous troubles et rébellions. Plus tard, son autorité s'étendit à d'autres matières, aux colonies aussi bien qu'en France. Mais auparavant et pour suivre l'or-

dre chronologique, il nous faut étudier ce que fut le régime législatif de nos possessions d'outre-mer avec le système, inauguré au commencement du xvii^e siècle, des grandes compagnies de colonisation.

CHAPITRE II

DE LOUIS XIII A 1789.

PREMIÈRE SECTION. — *Régime spécial des grandes compagnies de colonisation.*

L'idée de la formation de grandes compagnies commerciales n'a pas été créée de toutes pièces lors des premières tentatives de colonisation. Dès le xii^e siècle nous en constatons l'existence en France et dans les autres nations ; le cercle de leur action, qui d'abord ne dépassait pas les frontières d'un même Etat, s'étendit ensuite aux relations d'un pays avec l'étranger. Ainsi, une compagnie avait le droit exclusif du commerce de Rouen avec l'Irlande. Toutes d'ailleurs avaient pour caractère commun des privilèges exorbitants.

Il est naturel que, dans ces conditions, on songea aux compagnies commerciales lors des premiers essais de colonisation ; surtout que les forces individuelles étaient impuissantes à mener à bonne fin une entreprise aussi importante. Aussi, lorsque la France entra à son tour dans cette voie, convaincu que pour se mesurer avec des concurrents aussi riches et expérimentés que les armateurs anglais et hollandais, les Français avaient besoin de recourir à l'association, Richelieu provoqua la formation de compagnies puissantes « sans lesquelles, disait-il, nos

marchands avec leurs vaisseaux petits et mal équipés, n'auraient pas les reins assez forts ».

On avait, d'autre part, l'exemple de la compagnie hollandaise des Indes, fondée en 1592, qui en quelques années était devenue très prospère au point que les intéressés touchèrent en 1606, 75 % de profit et longtemps après, 50 % (1).

Les compagnies marchandes privilégiées qui vont devenir la base du nouveau système colonial seront appelées à remplir à la fois une fonction économique et une fonction politique. Les apparences étaient bien qu'elles n'avaient pour but que d'assurer des débouchés nouveaux aux produits de la métropole et de lui procurer à bon compte les denrées exotiques, mais la royauté y voyait surtout un moyen d'augmenter le domaine de la couronne, sans bourse délier, puisque les compagnies prenaient à leur charge les risques financiers et les détails de l'administration. Cette combinaison était fort habile ; aussi Richelieu qui l'avait imaginée ne marchandait pas aux compagnies de colonisation les encouragements et la protection de l'Etat.

Et ce qui est ici curieux à constater c'est qu'alors qu'en France à cette époque le puissant ministre engageait une lutte sans merci contre la féodalité seigneuriale, il favorisait de tout son pouvoir la féodalité marchande qui au même moment se constituait au-delà des mers.

Les compagnies commerciales sont, en effet, à l'origine considérées comme des grands feudataires de la couronne, et chacune d'elles possède la même autorité qu'un baron de France dans sa seigneurie. De même que dans la métropole « gascuns barons est souverain en sa baron-

(1) Dufresne de Francheville, *Histoire de la compagnie des Indes*, p. 11.

nie » (1) ce qui, d'après les principes féodaux, lui confère le droit d'exercer la justice et d'y faire la loi ; la compagnie de colonisation possède sur les territoires que la couronne a érigés en fief à son profit, la souveraineté politique avec ses principaux attributs : droit de juger et de légiférer sous la seule réserve de foi et hommage au suzerain suprême qui était le roi de France. Toute liberté est donnée à la compagnie sur le mode d'organisation et de gouvernement des terres qui lui sont concédées, et qu'elle peut vendre ou *inféoder* à tels cens, rentes et droits seigneuriaux qu'elle juge convenables.

Les associations de marchands à qui Henri IV accorda des fiefs et des monopoles pour l'exploitation des terres nouvellement découvertes furent nombreuses. Mais nous nous attacherons plus particulièrement à celles qui se constituèrent sous le règne de Louis XIII, car l'on peut dire qu'au fond la politique coloniale de l'ancien régime fut celle dont ce monarque avait posé les bases et arrêté les grandes lignes.

Nous tenons auparavant à faire cette remarque que nous n'avons nullement l'intention de faire ici l'historique des compagnies de colonisation, qui n'entre point d'ailleurs dans le cadre de notre sujet (2). Nous nous bornerons à grouper les faits susceptibles de nous donner une idée d'ensemble de ce qu'était alors le régime législatif de nos possessions d'outre-mer.

Ainsi nous ne faisons que rappeler pour mémoire les

(1) Philippe de Beaumanoir, *Les coutumes de Beauvoisis*, publiées par le comte Beugnot (Paris, 1842), t. II, p. 22, n° 41.

(2) Voir notamment à ce sujet : Moreau de Saint-Méry, *Lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le Vent*, et Dufreigne de Francheville, *op. cit.*

premières compagnies célèbres : la flotte de Montmorency, la compagnie du Morbihan, la Nacelle de Saint-Pierre fleurdelysée, et arrivons de suite à la compagnie de Saint-Christophe qui nous servira de type pour notre étude ainsi que celle qui la remplaça : la compagnie des Indes occidentales.

Sur la demande des sieurs Urbain de Rassey et Belin d'Esnambuc, le cardinal de Richelieu, chef grand maître et surintendant de la navigation et du commerce en France, autorisait, le 31 octobre 1626, la fondation de la compagnie de Saint-Christophe, la Barbade et autres îles avec le privilège exclusif de l'exploitation des terres et des mines pendant vingt ans, « à la charge de tenir lesdites îles sous l'autorité et puissance du roi et réduire les habitants en l'obéissance de Sa Majesté ». La compagnie avait une mise de fonds de 45.000 livres et deux vaisseaux. Elle devait faire passer dans les îles, en une période de vingt années, une population de 4.000 personnes françaises et catholiques. Bien qu'habitant les colonies, ses membres étaient considérés, au point de vue de leurs droits, comme s'ils étaient demeurant en France (1).

(1) Autres concessions de la même époque :

Par lettres patentes du 28 janvier 1633 Richelieu, à qui le roi avait donné toutes délégations de pouvoirs nécessaires, octroyait au sieur Guillaume de Caen en propriété diverses îles situées aux Indes occidentales « sauf la souveraineté réservée à Sa Majesté. » Ces îles furent érigées en baronnie par lettres de 1640 « le tout à la charge d'une seule foi et hommage lige, et autres serments et devoirs à nous dus ».

En 1633, fondation de la compagnie du Sénégal pour le commerce et la traite des esclaves.

En 1636, fondation de la compagnie du Cap Nord pour la Guyane et le Brésil.

Le 24 juin 1642, fondation de la compagnie d'Orient qui avait le privilège pour 10 ans du commerce avec Madagascar.

Le 12 février 1635 la compagnie était réorganisée par un contrat passé entre le roi, représenté par Richelieu, et les associés.

Aux termes de l'article ix du contrat de rétablissement de la compagnie des isles de l'Amérique, Sa Majesté se réserve « de pourvoir de gouverneur général sur toutes les dites isles, lequel gouverneur ne pourra s'entremettre du commerce ni de la distribution des terres desdites isles. » Mais, en réalité, cette réserve était de pure forme ; la compagnie, souveraineté absolue, nommait elle-même des administrateurs, et se souciait peu que le roi ratifiât ou non ses décisions.

Le lendemain, 13 février, ses membres arrêtaient entre eux les conditions de leur association dans un acte sous seings privés où, sous l'article vii, on lit : « Comme aussi ladite compagnie se réserve de nommer les capitaines des isles èsquelles on établira colonie, les capitaines des navires qu'elle aura en propre, et les officiers de justice qu'il conviendra établir èsdites isles et de faire les traités ou concessions à perpétuité ou à temps d'aucune desdites isles » (1). Le 7 mars 1635, la compagnie nomme M. d'Es-nambuc capitaine général de Saint-Christophe, puis, en 1637, M. du Hald, et le 5 janvier 1638 M. Philippe Longvilliers de Poincy. Ce dernier fut présenté au roi par Richelieu, le 14 février 1638, « pour lieutenant-général de Sa Majesté pour trois années auxdites isles de l'Amérique, avec pouvoir et autorité dont jouissent les lieutenants-généraux de Sa Majesté ès-provinces de France » (2). Le roi signait la nomination le 15.

(1) Moreau de Saint-Méry, t. 1, page 34.

(2) Moreau de Saint-Méry, *op. cit.*, donne le texte d'une ordonnance du gouverneur général des isles du 26 mai 1639.

Par édit de mars 1642, les privilèges de la compagnie sont encore étendus, mais néanmoins Louis XIII se réserve (art. 3) « la foi et hommage qui nous sera faite et à nos successeurs rois de France, par l'un desdits associés au nom de tous à chaque mutation de roi ». Cette cérémonie eut lieu avec beaucoup d'apparat le 23 décembre de la même année.

Ces témoignages de soumission n'avaient pas empêché la compagnie, le 1^{er} octobre précédent, de nommer comme intendant général, avec tous les pouvoirs d'un inspecteur, Claude Clerselier de Heumont, et par la même commission de donner ordre à M. de Poincy, « lieutenant-général pour Sa Majesté, de prêter toute assistance à l'intendant et tenir la main à l'exécution des présentes ».

Aussi, un conflit d'autorité était fatal. Il se produisit, quand le roi, ayant nommé, le 20 février 1645, un nouveau lieutenant-général, le sieur Patrocle de Thoisy, son prédécesseur, M. de Poincy, refusé de céder la place. Pour comble, vers la même époque (1^{er} août), le roi organise pour les îles de l'Amérique une cour de justice souveraine, qui, à l'instar des cours françaises, se met à prendre des arrêts ; le grand prévôt de France commet divers officiers qui font des règlements de police ; les sieurs de Poincy et de Toisy promulguent tous deux des ordonnances ; enfin, la compagnie aussi légiférait tous les jours ! (1) Au-dessus de toutes ces autorités, il y avait encore le vice-roi d'Amérique, charge qui avait été créée le 8 octobre 1612 en faveur du comte de Soissons ; il est vrai que

(1) On ne peut s'empêcher, en voyant ce qui se passait alors, de s'écrier : Quel gâchis ! Et pourtant il en est encore de même aujourd'hui comme nous le dirons plus loin. Les titres seuls des fonctionnaires sont changés ; l'état des choses, point.

c'était plutôt une dignité qu'une fonction ; elle fut parfois sans titulaire et disparut en 1737, à la suite de la mort du duc d'Estrées, qui ne fut jamais remplacé (1).

La compagnie de Saint-Christophe se maintint jusqu'en 1664. Les faits que nous venons de rapporter permettent d'affirmer que, malgré les apparences, elle était en réalité souveraine absolue des terres qu'elle administrait. Elle était la véritable propriétaire du sol qu'elle occupait et pouvait en disposer à sa guise, soit en concéder certaines parties en fiefs (2), soit même les aliéner sans réserve (3) ; c'est en son nom que la justice était rendue, et les impôts perçus. Elle avait le droit de guerre et de paix avec les étrangers ; enfin, elle était seule maîtresse de sa législation.

La longévité relative de la compagnie de Saint-Christophe s'explique par l'intérêt soutenu que lui portait Richelieu ; mais, après lui, Mazarin ne prêta qu'une attention distraite au commerce extérieur ; ce qui fut très préjudiciable à l'association.

Abandonnés par la métropole, dénués de tout, placés entre la famine et les flèches des Caraïbes, les membres de la compagnie durent avoir recours aux étrangers qui leur prêtèrent une assistance peu désintéressée. A cette cause de la décadence il faut ajouter les ventes fréquentes de terres, et leur morcellement entre les héritiers du propriétaire primitif. La métropole dut intervenir ; un arrêt du conseil d'Etat du 17 avril 1664 déclara la société dis-

(1) Petit : *Droit public ou gouvernement des colonies françaises*, t. 1, p. 46 ; *Revue maritime coloniale*, année 1878, t. LVIII, p. 276.

(2) Le roi lui délivrait en blanc des brevets de baronnies, comtés et marquisats, qu'elle n'avait qu'à remplir.

(3) Nous voyons ainsi en 1650 la Guadeloupe et la Martinique vendues chacune moyennant le prix de 69.000 livres.

soute et ordonna aux propriétaires de représenter leurs titres d'acquisitions.

En octobre 1663, la compagnie de la France équinoxiale, à qui avait été concédée l'Amérique du Sud, s'était installée dans la Guyane après en avoir chassé les Anglais, et y avait fait de rapides progrès. Une ordonnance de 1664 changea le nom de la compagnie dont on étendit les privilèges à toutes les Indes occidentales, c'est-à-dire indépendamment de ses propres concessions à celles de la compagnie de Saint Christophe et aussi celles d'une autre compagnie dite des 100 associés du Canada, fondée en 1627 et qui n'avait guère réussi.

La nouvelle compagnie, établie par l'édit du 28 mai 1664 (1), prit le titre de compagnie des Indes occidentales. Colbert qui avait présidé à son organisation espérait que, grâce à l'étendue des pays sur lesquels portait son monopole, elle serait bientôt en mesure de faire une concurrence sérieuse aux compagnies similaires de l'Angleterre et de la Hollande ; aussi ne négligea-t-il rien pour assurer son bon fonctionnement (2).

Les terres qui faisaient l'objet de la concession étaient données « en toute propriété, seigneurie et justice » (3) à

(1) A la même époque, un édit des 26 et 31 mai 1664 établissait la compagnie des Indes orientales qui avait notamment pour but l'exploitation de Madagascar (V. Pauliat, *Madagascar sous Louis XIV et la compagnie des Indes Orientales*).

(2) Voir dans le texte les dispositions prises pour assurer les capitaux et la main d'œuvre ; les privilèges accordés aux colons.

(3) « Tous lesquels pays, isles et terres nous concédons à ladite compagnie, pour en jouir à perpétuité, en toute propriété, seigneurie et justice, ne nous réservant autre droit ni devoir que la seule foi et hommage-lige que ladite compagnie sera tenue de nous rendre et à nos successeurs rois à chaque mutation de roi, avec une couronne d'or du poids de 30 marcs. » (Art. xxi).

« Jouira ladite compagnie en qualité de seigneur desdites terres

la compagnie dont les pouvoirs étaient aussi étendus que ceux de la compagnie de Saint-Christophe (1).

Elle est autorisée expressément (art. xli) à disposer de son domaine comme de « son propre héritage » sous la seule réserve de ne pouvoir faire de cession aux étrangers sans la permission du roi. Elle a le libre choix de ses fonctionnaires, officiers et juges : « de dresser et arrêter tels statuts et règlements que bon lui semblera pour la conduite et la direction de ses affaires tant en Europe, que dans les pays concédés, lesquels statuts seraient confirmés par lettres patentes » (art. xxxvi). La Compagnie ne se fit pas faute d'user de la grande latitude qui lui était ainsi accordée, sans s'inquiéter de la ratification du roi. Et comme il y avait une autre disposition, d'après laquelle « seront les juges établis en tous lesdits lieux, tenus de juger suivant les lois et ordonnances du royaume, et les

et isles, des droits seigneuriaux qui y sont présentement établis sur les habitants des dites terres et isles, ainsi qu'ils se lèvent à présent par les seigneurs propriétaires » (art. xxiii).

(1) Art. xxiv. — « Ladite compagnie pourra vendre ou inféoder les terres dans lesdits pays concédés, à tels cens, rentes et droits seigneuriaux qu'elle jugera bon, et à telles personnes qu'elle trouvera à propos. »

Art. xxvii. — « Ladite compagnie pourra aussi établir tels gouverneurs qu'elle jugera à propos soit dans la terre ferme par provinces ou départements séparés, soit dans lesdites isles, lesquels gouverneurs seront nommés et présentés par les directeurs de ladite compagnie, pour leur être expédié nos provisions, et pourra ladite compagnie les destituer toutefois et quantes bon lui semblera, et en établir d'autres en leur place, auxquels nous ferons pareillement expédier nos lettres sans aucune difficulté ».

Art. xxviii. — La Compagnie est autorisée à établir des juges et officiers où il lui conviendra mais là « où il sera besoin d'établir des conseils souverains, les officiers dont ils seront composés nous seront nommés et présentés par les directeurs généraux de ladite compagnie et sur lesdites nominations les provisions leur seront expédiées. »

officiers de suivre et se conformer à la coutume de la prévôté et vicomté de Paris, suivant laquelle les habitants pourront contracter, sans que l'on puisse introduire aucune autre coutume pour éviter la diversité » (art. xxxiv). Les conflits d'autorité, qui avaient tant nui à la prospérité de la compagnie de Saint-Christophe se renouvelèrent, car un droit spécial s'était formé peu à peu par suite des pouvoirs législatifs accordés à la compagnie. Un règlement royal du 4 novembre 1671 intervint pour délimiter les attributions de chacun mais sans grand succès ; la couronne elle-même violait ses engagements et prenait chaque jour des mesures qui avaient pour but de substituer l'action de l'Etat à celle de la compagnie. Il arriva qu'à force de centralisation on enleva toute autonomie à une administration que l'on voulait forcer à gouverner les sauvages par les lois de la coutume de Paris. Des abus sans nombre se produisirent.

Ces motifs et les résultats désastreux du système commercial adopté à l'égard de nos possessions d'outre-mer, connu sous le nom de pacte colonial (1), amenèrent promptement la ruine de la compagnie dont le privilège fut révoqué en décembre 1674.

Dans l'édit, le roi disait : « Comme nous avons jugé que la plupart des droits et revenus attribués à la compagnie conviennent mieux à la puissance de l'Etat, nous avons résolu de remettre en nos mains et réunir en notre domaine tous les fonds des terres par nous concédées à la compagnie avec tous les droits qui se levaient à son profit ». En conséquence, elles furent directement administrées par le roi et la justice y fut rendue en son nom.

(1) Voir cours de M. Cauwès (année 1896-1897).

L'histoire des Indes Occidentales fut aussi, en général, sauf quelques différences de dates, celle de nos autres possessions qui rentrèrent ainsi presque toutes sous l'autorité royale (1). Par le fait de ces différentes annexions, l'organisation coloniale perdit le caractère féodal qu'elle avait conservé jusque-là et se rapprocha de celle que la royauté absolue avait donnée aux provinces du continent. C'est cette nouvelle administration que nous allons maintenant étudier.

DEUXIÈME SECTION. — *Gouvernement Royal direct.*

Avant de tracer les grandes lignes du gouvernement général des colonies, nous allons voir rapidement ce que devinrent les Indes occidentales sous le nouveau régime.

§ 1^{er}. — *Dans les Indes Occidentales.*

L'arrêt de 1674, qui portait révocation des privilèges, contenait aussi confirmation de tous les arrêtés et règlements pris par la compagnie et ses fonctionnaires. M. de Baas qui, en 1667, avait été nommé gouverneur général est maintenu à ce poste pour le compte du roi ; il est assisté de directeurs « commis à l'administration des domaines et affaires des îles de l'Amérique » par un arrêt du conseil d'Etat du 4 décembre. Le conseil souverain de la Martinique est réorganisé et prend de nombreux arrêts. Enfin, le 1^{er} avril 1679, M. de Patoulet est nommé « intendant de justice, police et finances des îles françaises de l'Amé-

(1) Madagascar fut incorporée au domaine de la couronne par édit de juin 1686. La Louisiane fut rétrocédée au roi le 22 janvier 1731 ; l'île Bourbon en 1764. La compagnie des Indes, organisée par le financier Law en 1719, se maintint plus longtemps ; ce fut seulement le 13 août 1769 qu'un arrêt du conseil suspendit l'exercice de son privilège.

rique» avec les mêmes pouvoirs que les intendants de la métropole (1).

On pourrait croire qu'une parfaite harmonie va régner entre ces diverses autorités, qui toutes tenaient leurs pouvoirs de la même source, il n'en fut absolument rien, la situation, au contraire, s'aggrava, et cela au détriment des malheureuses colonies. Le 11 juin 1680 le roi intervint, et donna l'ordre au gouverneur, qui était alors M. de Blénac, de faire exécuter sans les discuter, les règlements du conseil souverain, et de ne rien faire par lui seuls sans prendre l'avis de l'intendant. C'est ainsi que les 8 et 11 octobre 1680 parurent des ordonnances sur la pêche et le commerce étranger prises en commun par le gouverneur de l'intendant. L'accord fut de courte durée. L'année suivante, le roi doit rappeler à l'intendant par lettre du 30 avril, qu'«il ne doit jamais avoir que la seconde place». Cet état de choses se maintint pendant tout le cours du XVIII^e siècle (2). Les gouverneurs et intendants ne se gênaient même pas pour modifier ou suspendre les ordonnances du roi (3).

Dans le but de réprimer ces abus un arrêt du conseil du 17 décembre 1761 ordonna la codification des textes en vigueur, et commit à cet effet le conseiller Petit qui reçut du roi de chaleureux encouragements et de fréquentes instructions à ce sujet. Les travaux de ce magistrat furent résumés dans l'ordonnance générale du 1^{er} février 1766 applicable à toutes les Antilles.

(1) Voir M. Esmein à son cours (année 1896-1897).

(2) Signalons qu'un nouvel essai de compagnie fut tenté, par l'organisation en septembre 1698 de la compagnie royale de Saint-Domingue, pour l'exploitation de la partie sud de cette île, mais sans résultat. Elle fut révoquée en avril 1720.

(3) Moreau de Saint-Méry, *op. cit.*, III, p. 138.

Un événement important se produisit du 22 décembre 1764 au 16 janvier 1765 : c'est la réunion d'une assemblée en forme de conseil colonial convoqué par M. le comte d'Estaing et comprenant le gouverneur général, l'intendant, divers officiers du roi et un certain nombre de notables appelés à donner leur avis (1).

(1) Ce n'était point là chose nouvelle dans notre organisation coloniale, ainsi qu'on va le voir dans l'aperçu que nous allons donner de l'histoire administrative de l'île de la Réunion. Jusqu'en 1689, la compagnie des Indes orientales avait seule gouverné cette colonie, avec l'aide depuis 1674 d'un corps de 6 notables *élus*. En 1689, Louis XIV envoya le général de Vaubulon comme gouverneur et lui confiait le double pouvoir exécutif et judiciaire, mais il fallait compter avec la compagnie. et, en 1710, lors de la réorganisation de l'administration, il fut convenu que le gouverneur serait nommé sur la présentation des directeurs de la compagnie. En même temps l'assemblée des notables disparaissait et était remplacée par un conseil provincial (édit de mars 1711), composé du directeur général de la compagnie, du gouverneur, des marchands de la compagnie et d'un nombre non déterminé d'habitants choisis pour un an par le gouverneur et les marchands. Ce conseil était un corps judiciaire et administratif à la fois ; il rendait des ordonnances et avait spécialement dans ses attributions les concessions de terre. Le même édit rendait applicable au civil l'ordonnance de 1667, la coutume de Paris, au criminel l'ordonnance de 1670. Le conseil fut supprimé par lettres patentes de novembre 1723 qui instituaient un conseil supérieur en l'île Bourbon et un conseil provincial en l'île de France (Dufresne, p. 357). Les pouvoirs accordés aux gouverneurs furent bientôt l'objet d'attaques de la part de la compagnie ; elle obtint gain de cause en 1727. Le gouverneur ne fut plus chargé que de la partie militaire de ses attributions primitives, le directeur général de la compagnie reprenait tous les pouvoirs civils. Ces deux autorités étaient fréquemment en conflit, et un arrêt du conseil, du 21 mai 1762, dut fixer les limites des attributions de l'une et de l'autre.

En 1764, Bourbon fut rattaché à la couronne de France. L'ordonnance du 27 septembre 1756, œuvre, comme celle du 1^{er} février de la même année pour les Antilles, d'une commission de codification établie par arrêt du conseil du 19 décembre 1761 et qui laissa trois recueils importants, régla les attributions du conseil supérieur qui fut

Déjà un règlement du 24 mars 1763 avait créé à la Martinique une Chambre d'agriculture composée de sept habitants nommés par le roi, et qui avait cette attribution particulière, lors du départ de chaque gouverneur ou intendant, d'adresser un rapport au ministre sur la manière dont il s'était acquitté de ses fonctions.

Enfin une ordonnance du 17 juin 1789 constitua une assemblée coloniale comprenant, indépendamment des personnages officiels, un député de chaque paroisse élu pour quatre ans par un corps électoral censitaire. L'assemblée se réunissait chaque année; elle fixait l'assiette et la répartition des impôts, s'occupait de la prospérité intérieure de la colonie et de la réforme des abus, etc. Le gouverneur pouvait surseoir temporairement à l'exécution de ses délibérations.

Citons enfin le mode de gouvernement de la Guyane.

En 1763, après la perte du Canada, Louis XV songea à entreprendre la mise en valeur de la Guyane sans passer par l'intermédiaire d'une compagnie. Il confia tous les pouvoirs à deux fonctionnaires, l'un, le chevalier de Turgot, qui devait être le gouverneur de la colonie, l'autre, Thibaut de Chauvallon, avec le titre d'intendant et des attributions plutôt financières. Ces deux fonctionnaires se contrôlaient l'un l'autre. On peut dire néanmoins que lorsqu'ils étaient d'accord, ils étaient les souverains du pays,

renfermé dans ses fonctions judiciaires, et du gouverneur auquel fut adjoint un intendant. Certains actes devaient, pour être valables, être faits de concert entre le gouverneur et l'intendant.

A côté de ces représentants de l'autorité métropolitaine existait un conseil local composé de deux délégués élus par les habitants se réunissant trois fois par an à Saint-Denis pour traiter les affaires de la colonie.

car ils y jouissaient du pouvoir législatif (1); ils avaient la haute main sur les forces militaires qui s'y trouvaient, nommaient aux emplois quels qu'ils fussent, etc. Ils n'étaient limités que sur les points spéciaux où les instructions du roi avaient indiqué une solution; mais pour leur conduite en général, ils avaient simplement à ne pas trop s'écarter des vues d'ensemble ou du but final qui leur avaient été tracés.

§ 2. — Gouvernement général.

Les détails historiques qui précèdent nous permettent de conclure que l'administration des colonies, sous l'autorité directe du roi, était confiée avec plus ou moins d'autorité et d'étendue : 1^o aux gouverneurs lieutenants-généraux; 2^o aux intendants; 3^o aux conseils supérieurs; 4^o à des assemblées d'habitants.

Les pouvoirs des gouverneurs généraux étaient déterminés dans leur lettre de commission, qui s'en référait à l'ordonnance du 23 septembre 1683. En outre, les ordonnances du 24 avril 1763 et du 1^{er} février 1766 leur permirent de faire des règlements sans que les conseils souverains pussent même faire des objections à l'enregistrement.

Les intendants, dont les attributions sont énumérées en

(1) « Sa Majesté permet aux sieurs chevalier Turgot et de Chauvallon de travailler à former un code de lois simples et adaptées à l'usage de la colonie, s'en rapportant, Sa Majesté, à leur prudence et à leur zèle. L'établissement d'une colonie remet les hommes au premier instant de la société, ce qui demande une jurisprudence rapprochée autant qu'il est possible du droit naturel ». Nous ne pouvons nous empêcher de faire remarquer ainsi qu'on aura pu le voir par cette citation l'influence déjà prédominante en 1763 des théories de J.-J. Rousseau même dans les milieux officiels.

détail dans un arrêt du 24 mars 1763 (1), ont la même autorité que ceux de France. En outre, ils nomment eux-mêmes leurs subdélégués à qui le roi se bornait à envoyer des lettres de provision.

Les conseils supérieurs, en dehors de leurs fonctions judiciaires, étaient chargés de la police générale (règlement du 4 novembre 1671) ce qui leur était un excellent prétexte pour prendre des arrêts sur n'importe quelle matière. Nous voyons ainsi le 11 janvier 1723 le roi, en son conseil, casser deux arrêts du conseil supérieur de la Martinique, comme attentatoires à l'autorité royale, et faire défense audit conseil supérieur de s'immiscer dorénavant dans les affaires qui regardent le gouvernement (2).

Enfin les assemblées de notables sont appelées parfois à donner leur avis, notamment en matière de contributions (3) tant sur la nature des droits qu'ils jugeront devoir être établis que sur la forme à donner à la perception (arrêt du 9 avril 1763 pour la Martinique et la Guadeloupe). Les chambres d'agriculture et de commerce créées aux îles Sous le Vent et du Vent par arrêt des 23 juillet et 10 décembre 1759, avaient droit à un député à la suite du conseil de Paris tout comme les principales villes du royaume.

La législation avait trois sources principales :

Les lois de la métropole ;

Les dispositions prises par les autorités coloniales dont nous venons de parler ;

Et les lois et règlements rendus en France spécialement pour les colonies et envoyés dans nos possessions d'outre-mer pour y être enregistrés et déclarés applicables.

(1) Petit, p. 210, *op. cit.*

(2) Petit, p. 365, *op. cit.*

(3) Petit, p. 402, *op. cit.*

Les lois d'origine métropolitaine étaient adressées aux gouverneurs et présidents des conseils supérieurs des colonies ; leur publication et l'enregistrement étaient laissés à la discrétion de ces fonctionnaires, et ceux-ci n'ont quelquefois promulgué et même exécuté que les textes qui n'étaient pas contraires à leurs prétentions ou à leur manière de penser. Il s'ensuit que tel acte a force de loi dans une colonie et est méconnu dans une autre, quoique destiné à être appliqué dans les deux, et ce, sans que le ministre en sache rien (1). C'est ce qui provoqua l'édit de juin 1776 ainsi conçu :

« ART. 1^{er}. — Il sera établi à Versailles, pour la conservation et la sûreté des papiers publics de nos colonies, un dépôt sous le nom de *dépôt des chartes des colonies*.

» ART. 2. — Il sera fait incessamment, par les greffiers des conseils supérieurs, un relevé sommaire des enregistrements faits avant cet édit des lois émanées de notre autorité et des expéditions tant de règlements faits par les gouverneurs généraux et intendants avec mention sommaire de leur enregistrement, que des règlements faits par les conseils supérieurs. On remontera à un temps aussi reculé que l'état des registres pourra le permettre. »

Les événements de la Révolution qui eurent dans nos colonies une répercussion profonde empêchèrent la réalisation complète des vœux de l'édit de 1776. Nous allons voir dans le chapitre suivant ce que fut, pendant la période intermédiaire, le régime législatif des colonies françaises.

(1) Petit, p. 161, *op. cit.*

CHAPITRE III

DE 1789 A 1814.

Sous la monarchie absolue, la souveraineté résidait en fait dans la personne du roi qui, le plus souvent, exerçait par lui-même, soit seul, soit avec le concours des États généraux et du Parlement, le pouvoir législatif, mais parfois cependant déléguait cette attribution à telle autorité qu'il lui plaisait ainsi que nous l'avons vu pour les colonies. Ces délégations de pouvoirs à l'époque où elles furent consenties ne souffraient, nous le dirons plus loin, aucune difficulté.

Par un acte du 1^{er} octobre 1789, l'Assemblée constituante proclama que le gouvernement français était monarchique mais que d'autre part, la loi était supérieure à l'autorité du roi, et que le pouvoir législatif résidait dans l'Assemblée nationale (1). En conséquence, elle entreprit de légiférer pour la métropole et pour les colonies. En ce qui concerne ces dernières, après avoir déclaré d'une manière précise que les « colonies, parties intégrantes du territoire » n'étaient cependant pas nécessairement soumises à l'ensemble de la Constitution du royaume (décret du 8 mars 1790), elle provoqua la formation d'assemblées coloniales élues par les citoyens et chargées d'exprimer les vœux des colonies sur leur constitution, leur législation et leur administration.

D'ores et déjà ces assemblées pouvaient (sauf décision définitive de l'Assemblée métropolitaine et du roi et sanc-

(1) Le roi n'avait plus qu'un droit de veto suspensif, la Constitution de 1791 lui refusa, en outre, le droit d'initiative.

tion provisoire du gouverneur) mettre à exécution ce qu'elles croiraient applicable dans le décret sur l'organisation des municipalités.

Des instructions devaient être préparées pour l'exécution du décret; elles furent soumises le 28 mars au comité des colonies et approuvées par l'Assemblée. On exigeait pour être citoyen actif des conditions moins rigoureuses que dans la métropole, on rappelait aux assemblées coloniales leur rôle nécessairement restreint, mais celles-ci ne se soumirent pas à ces restrictions.

D'ailleurs, les colonies, sauf la Guyane, n'avaient pas attendu cette autorisation et, dès la nouvelle de la Révolution, organisèrent de toutes pièces des Parlements coloniaux. Ces assemblées, une fois créées, légiférèrent à tort et à travers, entrèrent en lutte avec les municipalités qu'elles avaient établies et les gouverneurs (1).

Ces abus ne firent que s'accroître quand la Constituante eut voté, le 15 juin 1791, un projet de constitution que les Assemblées coloniales pourraient mettre à exécution provisoirement et partiellement. Reconnaisant les inconvénients de cette liberté extrême donnée aux colonies, la Constituante dut déclarer, le 26 juillet, qu'elle n'avait nullement suspendu la faculté attribuée aux gouverneurs d'accorder ou de refuser l'approbation nécessaire aux arrêtés des assemblées coloniales pour être provisoirement exécutés.

La Constitution du 3 septembre 1791 déclarait (titre VII, art. 8) que les colonies et possessions françaises, bien qu'elles fissent parties de l'empire français, n'étaient pas

(1) Isaac : *Journal officiel*, Sénat 1888, *Documents parlementaires*, p. 410 et suiv.

comprises dans la constitution ; elle ajoutait toutefois qu'il pourrait leur être accordé des représentants. C'est le 24 septembre que fut voté, en ce qui concernait les colonies, le complément de la Constitution. D'après celle-ci, l'Assemblée législative, avec la sanction du roi, devait statuer exclusivement sur les rapports extérieurs des colonies ; elle devait faire les lois relatives à leur régime commercial, à l'organisation de la justice, à la défense de nos établissements, à l'exécution des engagements entre les commerçants et les habitants. Sur ces diverses matières, les assemblées coloniales pouvaient adresser des propositions, considérées d'ailleurs comme de simples pétitions, mais elles étaient compétentes pour régler l'état des personnes non libres et l'état politique des hommes de couleur et nègres.

Les assemblées coloniales dépassèrent rapidement les limites que la loi venait de leur assigner ; aussi, le 28 mars 1792, l'Assemblée législative, en même temps qu'elle reconnaissait la nécessité d'accorder aux hommes de couleur et aux nègres l'égalité politique, décidait que les assemblées coloniales des Antilles seraient placées sous l'autorité de commissaires civils envoyés de France. Au moment où ces commissaires allaient partir, on apprit successivement que des troubles se produisaient un peu partout et, le 15 juin pour Saint-Domingue, le 2 juillet pour les autres Antilles, le 5 juillet pour la Guyane, des décrets donnèrent aux commissaires le droit de suspendre et même de dissoudre les assemblées coloniales, les assemblées provinciales, les municipalités, et de suspendre provisoirement l'exécution de leurs arrêtés. Toute désobéissance aux ordres des commissaires était considérée comme crime de haute trahison.

Un décret du 25 août 1792 considérant que les colonies font partie intégrante de l'empire français, les appela à élire des représentants à la Convention comme nous le verrons plus loin en faisant l'histoire de la représentation parlementaire des colonies.

Le 21 septembre 1792, la Convention déclarait la monarchie abolie et proclamait la République. Elle-même se considéra comme investie d'un pouvoir absolu et sans limite.

La constitution de 1793 ne fit pas mention des colonies, mais on admit par cela même qu'elle y était applicable de plein droit, et la preuve en est qu'elle fut promulguée au moins dans l'une d'elle, la Guadeloupe.

La constitution de l'an III fut expressément, par un de ses articles (art. 6), déclarée commune à la France continentale et aux colonies considérées comme départements français (art. 7) sous la réserve d'une certaine décentralisation nécessaire pour la gestion des intérêts locaux. Par suite, pendant cette période, la constitution métropolitaine était de plein droit dès son origine applicable aux colonies.

La loi du 12 nivôse an VI, émanée du conseil des Cinq-Cents et du conseil des Anciens à qui la Convention du 5 fructidor de l'an VII avait confié le pouvoir législatif, régla le détail de l'organisation constitutionnelle des colonies et abrogea toutes dispositions en vigueur dans les colonies incompatibles avec la nouvelle constitution.

Cette politique d'assimilation ne réussit guère. Nos colonies, quand elles n'étaient pas aux mains des ennemis de la France, se mettaient en état de révolte et se refusaient à appliquer les lois métropolitaines auxquelles la constitution les avait soumises.

Il fallut renoncer à ce système. La constitution du 22 frimaire de l'an VIII décidait (art. 91) que les colonies ne seraient plus soumises à la constitution générale, mais à des lois spéciales. On alla même plus loin, car la loi du 30 floréal an X n'intervint que pour soustraire les colonies au régime des lois et les soumettre à celui des décrets pour une période de dix ans devant prendre fin le 19 mai 1812. Il va sans dire que les colonies sous le premier empire étaient privées de toute représentation directe dans les assemblées de la métropole.

Enfin peu de temps après, la constitution du 16 thermidor an X confia à des sénatus-consultes le soin de légiférer en matière coloniale. La perte de la plupart de nos établissements d'outre mer fit que cette mission devint à peu près inutile.

CHAPITRE IV

DE 1814 A NOS JOURS.

Cette dernière partie historique embrasse la période qui s'étend de 1814 à nos jours. Nous nous bornerons à une énumération des textes les plus importants d'ailleurs beaucoup plus connus, sans entrer dans le détail de leur application, ni les commenter; nous indiquerons simplement quels en ont été les auteurs. Au surplus nous n'avons pas à écrire ici un traité de législation coloniale (1).

La charte du 4 juin 1814 (article 73) décida que les colonies seraient régies par des lois et règlements particuliers, mais sans indiquer dans quels cas on devrait recourir à

(1) Voir les divers recueils des actes organiques des colonies.

un acte législatif. D'ailleurs, en fait, le Parlement ne fut jamais appelé à intervenir, et c'est ainsi que furent élaborés sous forme d'ordonnances les actes constitutifs des colonies. Ce sont l'ordonnance du 21 août 1825 pour Bourbon, celle du 2 janvier 1826 pour la Martinique et celle du 19 mars 1826 pour la Guadeloupe. Le gouverneur institué dans chacune d'elles était un simple agent d'exécution. On leur accordait bien certains pouvoirs extraordinaires « dans les circonstances graves et lorsque le bon ordre ou la sûreté de la colonie le commandaient » mais l'on ne saurait voir là une attribution législative, car les gouverneurs devaient alors rendre compte immédiatement au ministre de la marine. En outre, les individus qui se jugeaient lésés par les mesures prises avaient la faculté de se pourvoir à l'effet d'obtenir le rapport ou la modification de la disposition qui leur avait porté préjudice. Or, l'on sait que le pouvoir législatif est essentiellement irresponsable. Ces règlements furent reproduits dans l'ordonnance du 28 juillet 1840 pour l'Inde, du 7 septembre 1840 pour le Sénégal, et du 18 septembre 1841 pour Saint-Pierre et Miquelon.

La charte du 14 août 1830 confia le pouvoir législatif aux mêmes autorités que la charte de 1814; l'article 64 portait que les colonies seraient régies par des lois particulières. Tout d'abord ce furent des ordonnances qui fixèrent leur organisation. Puis intervint la loi du 24 avril 1833, applicable seulement à la Martinique, la Réunion, la Guadeloupe et la Guyane, qui délimita les attributions respectives du roi et des chambres en matière coloniale. En voici les principales dispositions :

Art. 1^{er}. — « Il est institué dans chaque colonie un conseil colonial de trente membres élus pour cinq ans par un collège électoral comprenant tout Français né dans la

colonie ou y domicilié depuis deux ans, jouissant des droits civils et politiques et remplissant certaines conditions de cens (1).

ART. 2. — Seront faites par le pouvoir législatif du royaume :

1° Les lois relatives à l'exercice des droits politiques ;

2° Les lois civiles et criminelles concernant les personnes libres, etc. ;

3° Les lois qui régleront les pouvoirs spéciaux des gouverneurs en ce qui est relatif aux mesures de haute police et de sûreté générale ;

4° Les lois sur l'organisation judiciaire ;

5° Les lois sur le commerce, le régime des douanes, la répression de la traite des noirs et celles qui auront pour but de régler les relations entre la métropole et les colonies.

ART. 3. — Il sera statué par ordonnances royales, les conseils coloniaux ou leurs délégués préalablement entendus :

1° Sur l'organisation administrative, le régime municipal excepté ;

2° Sur la police de la presse ;

3° Sur l'instruction publique ;

4° Sur l'organisation et le service des milices ;

5° Sur l'acceptation des dons ou legs aux établissements publics.

ART. 4. — Seront réglés par décrets rendus par le conseil colonial, sur la proposition du gouverneur, les matières qui, par les dispositions des deux articles précédents, ne

(1) Autre loi du 21 avril 1833 : « ART. 1^{er}. — Toute personne née libre ou ayant acquit légalement la liberté, jouit dans les colonies françaises : 1° des droits civils ; 2° des droits politiques sous les conditions prescrites par les lois. »

sont pas réservées aux lois de l'Etat ou aux ordonnances royales. »

Ces décrets étaient soumis à la sanction du roi. En outre, le conseil colonial émettait des avis et formulait des vœux : enfin, il envoyait deux délégués près le gouvernement du roi.

Des pouvoirs assez importants étaient donc accordés, comme on le voit, aux conseils locaux qui en abusèrent, et se mirent à empiéter sur les prérogatives les plus formelles du gouvernement métropolitain. Un grand nombre de leurs décrets durent être rapportés, la plupart relatifs à des questions de finances : la loi du 25 juin 1841 dut y mettre bon ordre.

Survint la Révolution de 1848. Le gouvernement provisoire, qui détenait tous les pouvoirs, prit à l'égard de l'Algérie et des colonies, différentes mesures et notamment par arrêté du 5 mars leur donna seize représentants à l'Assemblée constituante. L'article 109 de la constitution du 4 novembre 1848 est ainsi conçu : « Le territoire de l'Algérie et des colonies est déclaré territoire français et sera régi par des lois particulières, jusqu'à ce qu'une loi spéciale les place sous le régime de la présente constitution. »

La loi annoncée n'était pas encore faite quand fut proclamée la constitution du 14 janvier 1852. Par une reminiscence du système adopté dès l'origine des institutions impériales, le prince Louis Napoléon dans l'article 27 de la constitution s'exprimait ainsi : « Le Sénat règle par un sénatus-consulte la constitution de l'Algérie et des colonies. » En attendant il fut statué par simples décrets sur toutes les matières intéressant nos établissements d'outre-mer.

La constitution promise fut l'œuvre des sénatus-consultes

du 3 mai 1854 et du 4 juillet 1866. Le premier accordait quelques garanties à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion en édictant que pour un certain nombre d'objets (1) il serait statué à leur égard par des sénatus-consultes. Pour le surplus le gouvernement était autorisé à décider directement par des décrets simples ou rendus en forme de règlements d'administration publique. Le régime exclusif des simples décrets restait provisoirement applicable à toutes les colonies. Quant au sénatus-consulte de 1866 il ne fit qu'élargir pour les trois colonies ci-dessus désignées les attributions des conseils généraux.

Le régime établi par les sénatus-consultes de 1854 et de 1866 est encore celui auquel sont soumises aujourd'hui nos possessions d'outre mer. Les lois constitutionnelles de 1875 ont, en effet, gardé à ce sujet un silence absolu qui fait que les sénatus-consultes sont encore regardés comme étant en vigueur.

Néanmoins, par suite de la disparition du Sénat impérial, ils sont censés avoir perdu leur force constitutionnelle, et considérés comme des lois ordinaires. Quoi qu'il en soit, dans le domaine de la pratique actuelle, toutes les colonies autres que la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion sont régies en vertu de l'article 18 du sénatus-consulte de 1854 par voie de décrets rendus par le président de la République qui, en l'espèce, exerce véritable-

(1) Exercice des droits politiques, état civil des personnes, distinction des biens et différentes modifications de la propriété ; contrats et obligations conventionnelles en général ; manières dont s'acquiert la propriété par succession, donation entre vifs, testament, contrat de mariage, vente, échange et prescription ; institution du jury, législation en matière criminelle ; application aux colonies des principes du recrutement des armées de terre et de mer.

ment à l'égard de ces colonies le pouvoir législatif sans qu'il y ait besoin de l'intervention du Parlement. Toutefois, celui-ci s'appuyant sur cette considération qu'il est aujourd'hui l'organe législatif, et ne peut par suite être entravé dans son action par une loi antérieure, ne se juge pas tenu par le sénatus-consulte de 1854 et légifère sans se gêner pour les colonies alors même que ce droit aurait été réservé par le sénatus-consulte au chef de l'Etat.

Nous avons ainsi terminé la partie historique de notre sujet, et nous avons été amené naturellement à exposer quelle était la situation actuelle.

Nous allons, dans une deuxième partie, examiner tout d'abord si l'interprétation donnée dans la pratique aux textes qui régissent aujourd'hui la matière est conforme aux principes du droit, et rechercher ensuite quels sont les résultats donnés par le mode de gouvernement actuel de nos possessions-d'outre mer.

DEUXIEME PARTIE

LE RÉGIME ACTUEL

A qui appartient aujourd'hui le pouvoir de légiférer.

La seconde partie de notre étude comprendra quatre chapitres distincts.

Le premier sera consacré à un exposé de principes. Il nous paraît indispensable, en effet, de commencer par poser les bases d'après lesquelles nous aurons à juger ce que vaut l'interprétation aujourd'hui donnée aux textes en vigueur.

Puis, après avoir établi les erreurs et les inconséquences du système généralement adopté à cet égard, nous rechercherons quelles sont actuellement, selon nous, les autorités chargées du soin de légiférer pour les colonies et l'Algérie, et les attributions respectives de chacune d'elles. Ce sera l'objet des chapitres deuxième et troisième. Nous dirons en outre dans celui-ci quelques mots du régime spécial des pays de protectorat.

Enfin, nous emploierons le dernier chapitre à la critique des abus incessants auxquels donne lieu la situation actuelle.

CHAPITRE PREMIER

EXPOSÉ DE PRINCIPES.

« L'Etat est une réunion d'hommes et de familles établis d'une manière fixe et durable sur un territoire déterminé et soumis à une autorité publique qui est permanente et spécialisée (1) ».

L'on voit, par cette définition, que l'un des éléments nécessaires à l'organisation d'une nation, c'est l'existence dans cette société d'hommes, d'une autorité supérieure aux volontés individuelles. Cette autorité s'appelle la souveraineté, quel que soit celui qui la détienne, et qui, en vertu de cette faculté, se trouve au-dessus de tout et de tous.

En matière de droit public, cette autorité souveraine peut exercer librement, sans qu'une volonté supérieure vienne contrecarrer ses décisions, tous les pouvoirs dont l'exercice constitue le gouvernement. Et le premier de ces pouvoirs, conséquence nécessaire de la souveraineté qui lui est reconnue, c'est le pouvoir constituant, c'est-à-dire le pouvoir de déterminer l'ensemble des règles d'après lesquelles la nation sera gouvernée. Par suite, le souverain peut, en droit, non seulement légiférer, mais aussi bien, s'il le veut, exercer le pouvoir exécutif ou le pouvoir judiciaire, ou encore déléguer telle ou telle de ces attributions à qui il lui plaira de choisir. Et seule, l'autorité qui a qualité pour établir la constitution peut la modifier ou l'annuler, cela est la conséquence de ce que nous avons

(1) M. Larnaude à son cours (1896-1897).

dit tout à l'heure, qu'aucune influence étrangère ne saurait avoir prise sur le souverain.

Il ne faut donc pas confondre, et nous ne saurions trop appuyer sur cette considération, le pouvoir constituant et le pouvoir législatif. Le droit public enseigne que ce sont deux pouvoirs nettement distincts, et que théoriquement le second émanant du premier lui est inférieur (1).

Ce principe bien établi, il en découle selon nous la conséquence suivante : dans un État où la constitution, œuvre de l'autorité qui détient la souveraineté et édictée au nom de cette souveraineté, a institué une ou plusieurs assemblées législatives dont elle a déterminé les attributions, ces assemblées ne peuvent jamais déléguer à leur tour au profit de qui que ce soit, du pouvoir exécutif, par exemple, qu'aurait également créé la constitution, même partiellement et momentanément, l'exercice du pouvoir législatif, pas plus d'ailleurs qu'elles ne pourraient lui déléguer l'une quelconque des attributions qui auraient pu lui être consenties comme le droit de voter périodiquement l'impôt, celui d'autoriser la déclaration de guerre et d'approuver les traités. De même le pouvoir exécutif ne pourrait pas davantage déléguer aux chambres législatives la promulgation des lois ou l'exercice du droit de grâce que lui accorde la constitution.

Cette opinion est celle de notre savant maître, M. Esmein, qui fait autorité en la matière et dont nous rapportons en entier cette page magistrale : « Sous nos constitutions rigides les divers pouvoirs constitués ne tirent leur existence et leurs attributions que de la constitution elle-même. Ils n'existent qu'en vertu de cette constitution,

(1) M. Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 400 et passim.

dans la mesure et dans les conditions qu'elle a fixées. Le titulaire d'aucun de ces pouvoirs n'en a la disposition, mais seulement l'exercice. Par cela même que la constitution a établi des pouvoirs divers et distincts, et réparti entre diverses autorités les attributs de la souveraineté, elle interdit implicitement, mais nécessairement, que l'un des pouvoirs puisse se décharger sur un autre de sa tâche et de sa fonction ; de même qu'un pouvoir ne saurait empiéter sur un autre, il ne saurait même momentanément abdiquer en faveur d'un autre. Ce serait substituer momentanément, pour la durée de la délégation, une constitution nouvelle à la constitution existante. Ce serait contraire en même temps au principe de la souveraineté, tel qu'il se traduit dans nos constitutions écrites, et au principe de la séparation des pouvoirs. Ce serait sortir de la constitution et par suite entrer dans la révolution (1). »

D'autre part, ces idées relatives à la délégation du pouvoir législatif ont été spécialement mentionnées dans la plupart de nos constitutions écrites. L'article 46 de la constitution du cinq fructidor an III dit formellement : « En aucun cas le corps législatif ne peut déléguer à un ou plusieurs de ses membres ni à qui que ce soit, aucune des fonctions qui lui sont attribuées par la présente constitution (2). »

C'est donc là un principe incontestable de droit constitutionnel, non point la règle d'un moment, mais une vérité

(1) Esmein, *De la délégation du pouvoir législatif. Revue politique et parlementaire*, t. 1, p. 200. L'auteur démontre, en outre, jusqu'à l'évidence que dans l'organisation actuelle les délégations du pouvoir législatif ne sont qu'apparentes.

(2) Voir encore *Journal officiel*, Sénat, 1^{er} mars 1879, p. 1533 ; 13 juin 1894, p. 522.

de tous les temps, nous voulons dire de toutes les époques où le rôle des pouvoirs publics a été fixé par une constitution écrite.

Cette dernière distinction est nécessaire à cause de l'exemple offert par l'Angleterre où ces sortes de délégations ne sont pas rares. Mais c'est que cette nation n'a pas de constitution proprement dite. Le parlement anglais, composé du roi et des chambres, est un corps souverain dont le pouvoir n'a pas de limite, et qui peut faire et défaire la constitution dans les mêmes formes qu'une loi ordinaire sur un objet insignifiant. Cette omnipotence lui permet de déléguer à autrui le pouvoir législatif; ainsi les lois d'option locale sont, en Angleterre, parfaitement légales. De même en 1539 le parlement put loyalement transférer à Henri VIII le pouvoir législatif. Semblable délégation pourrait encore valablement être faite aujourd'hui.

C'est, au contraire, impossible en France où les chambres n'ont pas un pouvoir originaire mais délégué.

Avant de terminer ces considérations préliminaires sur les principes, nous ferons remarquer que nous n'avons pas à rechercher ici quel est, en droit, le titulaire de la souveraineté. Nous nous garderons bien d'entamer cette discussion qui ne rentre pas dans le cadre de notre sujet (1). La réponse d'ailleurs a varié selon les temps, et c'est pourquoi nous devons, à cet égard, nous cantonner sur le terrain des faits. Aussi bien on a pu voir que nous avons jusqu'ici parlé de la souveraineté en général sans lui donner aucun qualificatif, de sorte que les principes que

(1) Voir M. Larnaudé à son cours (année 1896-1897), et thèse de M. Le Fur : *Etat fédéral et confédération d'Etats*.

nous avons précédemment établis s'appliquent à tous les cas quel que soit le détenteur de la souveraineté.

Et à cette question : à qui dans une nation appartient à un moment donné le titre de législateur ? nous pourrions répondre : à l'autorité publique en qui à cette époque résidait en fait la souveraineté ou au pouvoir par elle institué pour légiférer.

Nous allons essayer, à l'aide de ces principes, de dégager la véritable portée et la valeur des divers textes qui régissent actuellement les colonies françaises.

CHAPITRE II

SITUATION DES COLONIES EN GÉNÉRAL.

Sous l'ancien régime le roi était sans conteste le souverain absolu. Il pouvait, en conséquence, soit légiférer par lui-même (1), soit confier ce pouvoir à qui bon lui semblait par exemple aux compagnies de colonisation privilégiées qui souvent, nous l'avons vu dans la première partie, furent investies aux termes de leur charte de pouvoirs législatifs.

Nous avons vu de même les diverses autorités qui de 1789 à 1814 ont exercé le pouvoir souverain déterminer dans les constitutions qu'elles élaborèrent à qui il appartiendrait de faire la loi pour les colonies.

(1) La doctrine était en harmonie avec les faits. Beaumanoir dans *La coutume de Beauvoisis*, Bodin dans le premier livre de *La République*, et Loyseau dans son *Traité des seigneuries* s'accordent à démontrer que la puissance législative était un attribut de la souveraineté, et qu'à l'époque le monarque, qui détenait cette souveraineté, avait seul le droit de légiférer.

Puis la charte de 1814, œuvre de Louis XVIII, qui détenait pleinement la souveraineté, disposa que nos établissements d'outre-mer seraient placés en dehors du système législatif de la France et régis par « des lois et règlements particuliers ».

Ainsi donc, de même que pour la métropole elle avait délégué par un autre article le pouvoir législatif au Parlement composé de la Chambre des pairs et de la Chambre des députés, la charte, pour les colonies, entendait que ce pouvoir serait exercé concurremment par les deux autorités dont les dispositions prennent respectivement le nom de « lois » : c'est-à-dire le Parlement, et de « règlements » : c'est-à-dire le roi.

Nous avons vu qu'en fait, sous la Restauration, les chambres ne sont jamais intervenues, mais de cette abstention volontaire il ne faudrait pas conclure qu'elles n'en avaient pas le droit. La charte de 1814 s'est servie de termes trop clairs pour qu'il puisse y avoir le moindre doute au sujet de leur interprétation.

La charte de 1830, pour n'avoir pas été directement octroyée par le roi comme celle de 1814, mais préalablement soumise à la discussion des chambres, n'en a pas moins été considérée comme œuvre constitutionnelle édictée au nom de la souveraineté.

En ce qui concerne les colonies, l'article 64 statuait qu'elles seraient régies par « des lois particulières ». Il semblerait, à première vue, qu'il y a là une modification apportée à dessein à la charte de 1814 qui avait employé l'expression « lois et règlements », et qu'en supprimant ce dernier mot, on avait voulu enlever au roi le pouvoir de légiférer, dorénavant confié au Parlement seul. Mais c'est là, à notre sens, une hypothèse purement gratuite, car

nous n'avons rien trouvé dans la discussion de la charte par les chambres qui permette cette supposition (1). En réalité aucune modification n'était apportée, les ordonnances continuèrent à fleurir ; nous n'en citerons que deux : celle du 23 août 1830, décidant que les députés des colonies seraient dorénavant nommés directement par les conseils généraux, et celle du 24 février 1831, qui abrogeait les décrets coloniaux restreignant, à l'égard des personnes libres de couleur, la jouissance des droits civils. La légalité de ces ordonnances n'a, d'autre part, jamais été contestée.

Par conséquent les termes employés par la constitution de 1830 voulaient dire simplement que les colonies n'étaient pas placées sous le régime des lois générales de la métropole, et que des dispositions spéciales seraient édictées à leur égard, tout en laissant subsister intacte la question de savoir si ces dispositions spéciales devaient être l'œuvre de l'organe chargé en France du pouvoir législatif ou de celui à qui était confié le pouvoir exécutif.

Mais, va-t-on dire, comment expliquer, avec ce système, la loi citée plus haut du 24 avril 1833 qui paraît organiser d'une manière générale le régime législatif des colonies ? Ne serait-ce point là une preuve que l'expression « lois » aurait été choisie à dessein et dans son sens technique ? Nous répondons très énergiquement : non. La charte de 1830, nous le répétons, n'avait rien changé à la situation créée par la charte de 1814. Comme cette dernière elle laissait au Parlement et au chef de l'État le soin d'exercer, en ce qui concerne les colonies, le pouvoir législatif qu'elle leur déléguait concurremment. Louis-Philippe avait usé

(1) Voir le *Moniteur universel*.

de ce droit en décrétant les deux ordonnances que nous avons citées ; le Parlement en usait à son tour en faisant la loi du 24 avril 1833.

Cependant, pourra-t-on encore nous objecter, il reste à expliquer les dispositions de cette loi où il est écrit que telles et telles matières seront régies par des ordonnances, ce qui semblerait démontrer que le Parlement s'est considéré comme seul « capable », en vertu de la charte, de légiférer pour les colonies, et s'est déchargé d'une partie de ce soin sur le roi. Celui-ci se serait alors trouvé tenir son pouvoir législatif, non point de la constitution, mais d'une délégation des Chambres.

Nous ne serons pas embarrassés pour résoudre cette difficulté. Tout d'abord, le Parlement n'ayant lui-même qu'un pouvoir délégué, et non un pouvoir propre, ne pouvait pas le subdéléguer à son tour ; nous l'avons démontré dans le chapitre précédent, il y avait là une impossibilité radicale. Des tentatives ont été faites en ce sens, mais jamais on n'a réussi à faire considérer la loi de 1833 comme ayant un caractère constitutionnel. En second lieu, le Parlement n'avait pas à déléguer au roi un pouvoir que celui-ci détenait déjà en vertu de la charte constitutionnelle ; et cela est si vrai que non seulement Louis-Philippe avait pu en user, comme l'attestent ses ordonnances antérieures à 1833 et dont on n'a jamais contesté la légalité, mais de plus ce pouvoir lui avait été formellement reconnu par la loi qui nous occupe. On sait, en effet, qu'elle s'applique seulement à la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion et la Guyane, et elle décidait par son article 25 que les autres colonies « continueraient » à être régies par voie d'ordonnances, ce qui implique net-

tement la reconnaissance du droit antérieur de la couronne.

L'objet de la loi de 1833 était en réalité beaucoup plus simple. Comme la charte n'avait pas délimité le domaine respectif où pourrait se mouvoir chacune des deux autorités à qui elle confiait, pour les colonies, le pouvoir législatif : le roi et le Parlement, ce dernier procéda lui-même à un partage amiable, fixant le rôle respectif de l'un et de l'autre. De telles et telles choses, dirent les Chambres, nous nous en désintéressons et nous laissons à l'exécutif le soin de s'en occuper particulièrement ; de cette manière, toute crainte de conflit était écartée. Enfin, certaines matières administratives étaient confiées aux décisions des assemblées locales.

Le roi entra pleinement dans les vues du Parlement dont il sanctionna la volonté en promulguant la loi de 1833 ; en outre, le 22 août 1833, il apportait certaines modifications aux ordonnances de 1825 et 1827 pour les mettre en harmonie avec la nouvelle loi.

La constitution de 1848 n'apporta point de modifications aux règles en vigueur. Reproduisant les termes employés par la charte de 1830, elle disait que les possessions françaises seraient régies par des « lois particulières », c'est-à-dire par des dispositions particulières. Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif métropolitains restaient donc également compétents, et, en fait, ils légiférèrent tous deux.

Nous arrivons à la constitution de 1852, œuvre elle aussi du pouvoir souverain. L'article 27, nous le rappelons pour mémoire, était ainsi conçu : « Le Sénat règle par un sénatus-consulte la constitution de l'Algérie et des colonies. » Le pouvoir constituant, au lieu de statuer

lui-même, directement, déléguait par conséquent au Sénat le soin d'édicter, en ce qui concerne nos possessions, une constitution spéciale. Pour porter le nom de sénatus-consulte, l'œuvre du Sénat n'en aurait pas moins le caractère constitutionnel. D'autre part, rien de plus légitime que cette délégation, puisque l'auteur de la constitution de 1852 l'avait édictée au nom de la souveraineté, qui résidait en sa personne, et qu'il pouvait agir comme bon lui semblait sans que personne puisse contrecarrer ses décisions dont il n'avait à rendre compte à qui que ce soit.

En attendant la constitution promise, le chef de l'Etat, maître absolu et détenteur de tous les pouvoirs en ce qui concerne les colonies, statua par voie de décret sur toutes les matières législatives ou réglementaires intéressant nos établissements d'outre-mer.

Le sénatus-consulte de 1854 fut la véritable constitution des colonies comme la constitution de 1852 était celle de la métropole ; pour ne point émaner du même auteur, toutes deux présentaient au même degré le caractère constitutionnel.

Cette opinion n'est pas celle de tous les auteurs.

Si le mot y est, dit en substance M. Duchêne, la chose n'y est pas (1). Bien que tous les travaux préparatoires du sénatus-consulte de 1854 comme le texte de la constitution de 1852 emploient le mot constitution dans l'acception qui lui est donnée en droit public, ce mot équivalait à organisation. L'article 27 a bien le caractère constitutionnel, mais l'acte par lequel le Sénat règle l'organisation des colonies pourra toujours être modifié. Donc, même sous

(1) Duchêne, *Le régime législatif des colonies*.

l'Empire, le sénatus-consulte de 1854 n'avait point le caractère constitutionnel.

M. Duchêne ajoute que lors du vote du sénatus-consulte de 1866 on se demanda s'il n'y avait point lieu de faire intervenir le Corps législatif à qui le nouveau sénatus-consulte enlevait certaines attributions que lui avait conférées celui de 1854, et que cette hésitation démontre que l'on n'était pas bien certain du caractère constitutionnel de ce dernier.

Mais nous ne croyons pas, devant la précision des textes qui ont employé le mot constitution, qu'il soit possible de lui substituer celui d'organisation. Ce qui rend plus ferme encore notre conviction à cet égard, c'est ce passage du discours prononcé au Sénat par M. Delangle, rapporteur du sénatus-consulte de 1866 : « C'est au Sénat que le pacte constitutionnel a déferé le droit de *dicter une constitution* aux colonies. Or la première conséquence qui découle de ce principe, c'est que le Sénat, en vertu du *pouvoir constituant* qui lui est remis, aurait eu le droit... etc (1). » Et ce n'était point là une opinion isolée puisque le sénatus-consulte de 1866 eut pour lui l'unanimité des suffrages : 96 voix sur 96 votants (2) ! Il nous semble difficile devant un tel témoignage qu'on puisse émettre le moindre doute sur la nature du pouvoir conféré au Sénat par la constitution de 1852.

Ainsi donc le sénatus-consulte du 3 mai 1854 présente incontestablement le caractère constitutionnel. Le Sénat est alors intervenu en vertu de la délégation spéciale qui

(1) Sénat, séance du 15 juin 1866, *Moniteur universel* du 16 juin 1866, p. 759.

(2) *Moniteur universel*, p. 786.

Voir encore les détails donnés par M. Alcindor dans sa thèse sur *Les Antilles et leur assimilation politique à la métropole*, p. 73.

en avait fait comme l'assemblée constituante pour les colonies ; et son œuvre, bien qu'ayant porté comme ses autres dispositions le nom de sénatus-consulte, aurait aussi bien pu, ce qui eût été beaucoup plus exact, prendre le titre de constitution.

La constitution qui régit actuellement la France a gardé, nous l'avons dit, le silence le plus absolu en ce qui concerne le régime auquel seraient soumises les colonies. Ce n'est pourtant pas qu'elle les ait complètement oubliées, puisqu'elle en parle dans les dispositions relatives à la représentation parlementaire ; mais sur leur législation elle reste complètement muette.

Dans la pratique, on a jugé que, si l'Assemblée nationale n'avait point édicté de constitution pour les colonies, c'est qu'elle maintenait en vigueur la constitution préexistante, et cela malgré la chute de la constitution de 1852 et la suppression du Sénat impérial et de son mode d'action : les sénatus-consultes. Il faut bien reconnaître que cette interprétation donnée au silence gardé par la constitution de 1875 est la seule admissible, car, si les sénatus-consultes de 1854 et de 1866 étaient disparus avec le régime qui les avait produits, il n'y aurait aujourd'hui aucune règle, ce qui ne se peut pas. Il faut donc admettre que l'organisation établie en 1854 subsiste actuellement. Sur ce point tout le monde est d'accord.

Mais alors une question se pose. Quel caractère faut-il donner aux sénatus-consultes de 1854 et 1866 ? Ont-ils conservé le caractère constitutionnel qu'ils avaient sous l'Empire ou ne doivent ils plus être considérés que comme des lois ordinaires ? Cette dernière solution est celle de la presque unanimité des auteurs, d'accord en cela avec la pratique courante.

« Les sénatus-consultes, dit M. Girault, ont perdu leur vertu première. Un acte émané du Sénat impérial ne peut lier une assemblée républicaine. Ils subsistent donc, mais dans les mêmes conditions qu'une loi ordinaire votée avant 1870. La chute du régime impérial les a déconstitutionnalisés (1). » Mais une raison politique n'est pas un argument juridique, et nous ne saurions admettre les conclusions de M. Girault.

M. Esmein explique dans ses *Éléments de droit constitutionnel* comment en France à la suite de divers changements de gouvernement il a été admis que certaines dispositions insérées dans la constitution disparue avaient été par la suite traitées comme lois ordinaires, mais il s'agissait là de règles de droit pénal ou de droit administratif qui n'avaient aucun rapport nécessaire avec la forme de l'État ou de gouvernement établie par la constitution qui les contenait, et l'auteur cite plusieurs exemples auxquels il ajoute les sénatus-consultes de 1854 et de 1866. Or, au sujet de ces derniers, après avoir constaté les pouvoirs étendus qu'ils attribuent au chef de l'État en matière législative, M. Esmein fait cette observation : « Une simple loi ne pourrait pas, je crois, lui conférer aujourd'hui une pareille attribution, ce serait l'équivalent d'une délégation du pouvoir législatif, laquelle est impossible. La combinaison introduite par le sénatus-consulte de 1854 était cependant juridiquement régulière parce qu'elle était contenue dans une loi constitutionnelle, mais aujourd'hui le sénatus-consulte a perdu cette qualité (2). »

(1) Girault, *Principes de colonisation*, p. 326.

(2) Esmein, *op. cit.*, p. 409.

Cette observation a pour nous une importance capitale, car c'est bien là le nœud de la question.

C'est qu'en effet que se passe-t-il aujourd'hui ? Le sénatus-consulte de 1854 est envisagé comme une loi ordinaire. Or, par le fait même, dit-on, que le pouvoir législatif créé par la constitution de 1875 n'a pas abrogé cette loi de 1854, il est censé l'avoir approuvée et confirmée dans toutes ses parties. La situation est la même que si le Parlement actuel avait personnellement voté le sénatus-consulte, et comme ce sénatus-consulte contient une délégation du pouvoir législatif au chef de l'Etat (art. 18), les Chambres organisées par la constitution de 1875 sont censées avoir consenti elles-mêmes une délégation de leur pouvoir au président de la République.

Mais nous avons dit et répété plus haut que toute délégation de ce genre était radicalement impossible, et ce en vertu de la théorie des constitutions écrites. L'Assemblée nationale, en qui résidait alors l'exercice de la souveraineté, a pu en vertu de cette faculté élaborer une constitution et confier par un des articles de cette constitution le soin de légiférer à un Parlement qu'elle organisait, mais ce Parlement qui n'a qu'un pouvoir délégué ne saurait déléguer à son tour tout ou partie de ce pouvoir à aucune autorité, pas même au chef de l'Etat. « On peut dire que le pouvoir législatif attribué aux Chambres, écrit M. Berthelémy, est une fonction que la constitution leur confie, et non pas un droit qu'elle leur accorde. On peut bien transmettre un droit, on peut donner à un tiers mandat de l'exercer, mais on ne peut transmettre une fonction. On ne comprendrait pas qu'un préfet, investi de la fonction d'administrer un département, se déchargeât de ce soin sur un collaborateur qu'il lui plairait de désigner !

Comment admettre qu'un parlement, investi de la fonction de légiférer, puisse donner à quelque autorité que ce soit le mandat de légiférer à sa place (1) ? »

Nous laissons à penser ce qu'on dirait si le chef de l'État venait aujourd'hui à déléguer les pouvoirs que lui a accordés la constitution. A aucun prix on ne voudrait tolérer un pareil abus ; la logique commande alors de ne pas permettre davantage au Parlement de déléguer les attributions à lui conférées par la Constitution, car nous ne sachions point qu'elle lui ait permis de se substituer un autre organe. Et pour les Chambres elles-mêmes supporterait-on qu'elles viennent à décider que dorénavant le pouvoir de faire la loi pour une certaine région de la France sera confié au Conseil d'Etat, je suppose ? Pourquoi admettre plutôt qu'une telle délégation est possible en ce qui concerne les colonies ?

Ce principe est également admis en droit administratif ; un ministre, un préfet, un maire, ne saurait, sans y être autorisé, déléguer à ses agents le droit de prendre des arrêtés ou autres décisions (2). Dans les décrets fixant les attributions des gouverneurs des colonies, on a soin de préciser celles qu'il leur sera permis de déléguer, c'est donc que l'on juge nécessaire de leur accorder une autorisation spéciale pour les subdélégations possibles (3).

De tout ce qui précède, une conclusion d'une logique rigoureuse s'impose, la voici : Si vraiment le sénatus-consulte de 1854 n'est plus qu'une loi que s'est appropriée

(1) H. Berthelémy, *Le pouvoir réglementaire du Président de la République*, REVUE POLITIQUE ET PARLEMENTAIRE, 1898, t. xv, p. 5 et 322.

(2) Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, t. II, p. 474.

(3) V. décret du 11 décembre 1895 sur les pouvoirs du résident général à Madagascar, *Officiel* du 12 décembre 1895, p. 6933.

le pouvoir législatif actuel, comme ce dernier ne détient de la constitution de 1875 aucune qualité pour déléguer ses attributions, les dispositions de l'article 18 doivent être considérées comme nulles et non avenues. En conséquence, tous les décrets qui émanent journellement du chef de l'Etat, en vertu de l'article 18, sont entachés d'excès de pouvoir et d'illégalité, car il s'autorise alors d'un droit qu'il ne possède pas, puisque le Parlement n'a pas pu le lui conférer !

Nous n'avons pas besoin de nous appesantir sur les inconvénients désastreux que présente ce système, et pourtant il nous paraît impossible, étant admis les principes d'où nous sommes partis, d'éviter la conclusion que nous avons dû en tirer, conclusion effrayante s'il en fût, puisqu'elle nous force à proclamer la nullité de toutes les dispositions prises par voie de décret depuis 1875 en ce qui concerne nos colonies autres que la Guadeloupe, la Réunion et la Martinique !

Comment échapper à un pareil résultat ?

Les décrets de l'empereur étaient légaux, dit M. Esmein, dans la seconde partie de l'observation que nous avons citée plus haut, parce que les sénatus-consultes avaient pu lui consentir une délégation du pouvoir législatif, en vertu de leur caractère constitutionnel, tandis qu'aujourd'hui ils ont perdu cette qualité.

Il s'ensuit que, s'ils la possédaient encore, les décrets journaliers du chef de l'Etat seraient légaux. Eh bien ! dirons-nous, pourquoi ne l'auraient-ils plus ?

Les raisons apportées à l'appui de l'opinion contraire, empruntées à des considérations historiques, ne paraissent pas déjà bien fameuses à M. Duchêne, puisque, pour arriver à démontrer que les sénatus-consultes doivent être

traités aujourd'hui comme de simples lois ayant perdu tout caractère constitutionnel, il se croit obligé d'établir que, même pendant l'Empire, ils ne l'avaient pas. D'où, par argument *a contrario*, nous concluons que, si réellement pendant l'Empire (et nous l'avons manifestement montré plus haut) les sénatus-consultes avaient force de constitution, M. Duchêne sera d'accord avec nous pour juger qu'ils la possèdent encore de nos jours, si l'on songe au silence gardé à ce sujet par les lois constitutionnelles de 1875.

Et, en effet, nous n'avons pas à nous inquiéter si le Sénat de l'Empire et la constitution dont il détenait ses pouvoirs se sont effondrés ensemble. Nous ne retenons qu'une chose, c'est que l'organe de l'Etat qui, en 1854 et en 1866, détenait, pour les colonies, l'exercice du pouvoir constituant, a élaboré pour elles une constitution spéciale. Cette constitution que seul le pouvoir constituant aurait pu modifier n'a jamais été abrogée ni expressément, ni implicitement. Par conséquent, nous ne voyons pas pourquoi elle ne serait pas en vigueur aujourd'hui encore, et sans avoir rien perdu de son autorité. Nous n'avons pas à nous inquiéter davantage de la disparition des sénatus-consultes; le mot n'a aucune importance, c'est la chose qu'il faut considérer. Or, le sénatus-consulte de 1854 aurait aussi bien pu porter le nom de constitution, et l'objection alors tombe d'elle-même. Ce n'est pas une raison, parce que les sénatus-consultes ont été remplacés par des lois, pour dire que tous, indifféremment, ne doivent plus être envisagés que comme tels. Les dispositions prises en 1875 portaient bien le nom de lois, il n'en est pas moins vrai qu'elles étaient une constitution dans toute l'acception du mot; et l'organe qui a aujourd'hui qualité pour faire la

loi ne saurait en aucune manière y porter la moindre atteinte. Il n'y a là qu'une question de mots, et cela ne saurait nous arrêter un instant.

Cette théorie a en outre l'immense avantage d'éviter les conséquences funestes de l'opinion contraire ; les décrets pris par le chef de l'Etat ne sont passibles d'aucun reproche, puisqu'il agit véritablement en vertu d'une délégation du pouvoir constituant. Ce résultat pratique est d'une importance si considérable qu'il suffirait à justifier que notre théorie mérite d'être défendue.

Quelle serait donc, dans ces conditions, la situation actuelle ?

C'est que la constitution de 1854 n'a rien perdu de son autorité ; elle doit être obéie en ce qui concerne les colonies, aussi scrupuleusement que la constitution de 1875 en ce qui concerne la métropole. Toutes deux sont l'œuvre du pouvoir constituant : elles ont, par conséquent, force égale ; et de même qu'il faut une réunion de l'Assemblée nationale, organe du pouvoir constituant, pour modifier la constitution de 1875, seule la même Assemblée nationale est aujourd'hui compétente pour changer la constitution de 1854. Mais, en attendant ces changements, celle-ci doit être observée dans toutes ses parties.

Par suite, les trois vieilles colonies, c'est-à-dire la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion doivent être régies, selon l'importance des matières, par des lois, des sénatus-consultes aujourd'hui remplacés par des lois, des décrets en Conseil d'Etat ou des décrets simples, le tout conformément aux textes de 1854.

Et pour toutes les autres colonies, c'est au chef de l'Etat qu'il appartient, en vertu de l'article 18 précité, de légiférer à leur égard. Nous disons de légiférer, car pour por-

ter le nom de décrets les dispositions émises par le président de la République en vertu de cette délégation n'en sont pas moins des lois véritables, du moins quand elles rentrent dans la définition que nous avons donnée de la loi dans la préface.

La première conséquence de ce système, c'est le rejet de la théorie de l'évocation. On sait que le pouvoir législatif actuel, considérant qu'il ne peut être tenu par une loi antérieure (en l'espèce le sénatus-consulte de 1854) s'arroge le droit d'évoquer les questions déferées par la constitution coloniale à des actes réglementaires. On cite souvent comme exemple la loi du 5 avril 1884, déclarée par les Chambres applicable à la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, alors qu'aux termes du sénatus-consulte de 1854 l'organisation municipale est régie par des règlements d'administration publique.

Ce procédé, dit-on, ne saurait être critiqué, puisque le législateur a la faculté de modifier le sénatus-consulte (1). C'est une erreur ; les Chambres n'ont pas un pouvoir primordial, elle n'ont qu'un pouvoir délégué. Et comme nous avons vu que le sénatus-consulte était un acte constitutionnel que le pouvoir législatif ne saurait atteindre, il en découle cette conséquence que le Parlement en 1884, et chaque fois qu'il est intervenu sous le même prétexte, s'est rendu coupable d'excès de pouvoir.

Le Parlement ne saurait davantage détruire ou même modifier un acte émané du chef de l'Etat comme autorité législative, pas plus qu'il ne tolérerait que celui-ci s'avisât de porter atteinte à une loi. Chacun d'eux, quand il agit,

(1) Dislère, *Traité de législation coloniale*, n° 251 ; Girault, *op. cit.*, n° 99.

émet alors, j'en conviens, un acte législatif, mais, le sénatus-consulte de 1854 ayant nettement délimité leur domaine respectif, l'un ne saurait empiéter sur les attributions de l'autre. Si un conflit est à craindre, il est toujours loisible à chacune des deux autorités en présence de demander à l'autre de prendre les dispositions nécessaires pour mettre leurs actes d'accord.

De son côté, le chef de l'État, comme il le fait d'ailleurs tous les jours, peut faire sienne telle disposition des Chambres et la promulguer dans telle colonie où lui seul a toute compétence, mais cette disposition prendra le nom de « décret » émis par le président de la République et pour son propre compte, et non de « loi » sortie du parlement comme autorité législative pour la colonie. Ce dernier n'a même pas à dire que telle loi votée par lui sera applicable à cette colonie ; ça ne le regarde pas, et si le chef de l'État se refuse à le faire, les Chambres ne sauraient l'y contraindre (1).

(1) Quelque contradictoire que cela puisse paraître, il n'y a pas incompatibilité pour le chef de l'Etat, titulaire du pouvoir exécutif, à exercer en même temps les attributions du pouvoir législatif.

Tout d'abord sur la question de savoir si les dispositions prises en cette dernière qualité par le président ont bien caractère de lois, il y a parfait accord entre la doctrine et la jurisprudence. M. Laferrière n'hésite pas à le reconnaître en ce qui concerne « les décrets du chef de l'Etat réglant des matières sur lesquelles la constitution ou les lois lui ont conféré la puissance législative, notamment des matières de législation algérienne et coloniale ». (Laferrière, t. II, p. 391). D'autre part, un arrêt du conseil d'Etat du 16 novembre 1894 déclare irrecevable un recours formé par le conseil général de la Nouvelle-Calédonie contre un décret portant modification au régime des mines, à cause du caractère législatif du décret attaqué ; et l'on sait que le pouvoir législatif est essentiellement irresponsable.

Puis, si l'on ouvre l'histoire de ce siècle on y lit qu'à différentes reprises le pouvoir exécutif a temporairement possédé le droit de faire des lois. Il suffit de rappeler les périodes dictatoriales pendant les-

Nous sommes ainsi amenés à dire que, pour les colonies soumises au régime de l'article 18, toutes les dispositions prises depuis 1875 par le Parlement à leur égard sont entachées d'illégalité. Cela paraît énorme, mais bien plus énormes encore sont les conséquences inévitables de la théorie que nous avons combattue, puisqu'avec elle ce seraient tous les décrets émanés du chef de l'État qui n'auraient aucune valeur, et leur nombre est de beaucoup supérieur à celui des lois édictées pour les colonies en question. Entre deux maux il faut savoir choisir le moindre.

On peut enfin se demander s'il y a une différence à faire entre les colonies que nous possédions avant 1854 et celles que nous avons acquises depuis cette époque. En d'autres termes le sénatus-consulte est-il applicable à ces dernières ?

Chacun sait qu'il ne suffit pas, pour qu'une loi soit obligatoire, qu'elle ait été élaborée par le pouvoir compétent ; il faut encore qu'elle ait été promulguée, que le chef de l'Etat ait attesté son existence, et qu'elle ait été publiée, c'est-à-dire portée à la connaissance de ceux qui auront à s'y conformer.

Or, dit M. Dislère, « lorsqu'un établissement nouveau

quelles la puissance législative a été exercée par le Gouvernement provisoire de février à mai 1848, par le président de la République de décembre 1851 à mars 1852, par le Gouvernement de la Défense nationale de septembre 1870 à février 1871. Les « décrets-lois » de ces différentes époques ont toujours été et sont encore considérés comme possédant la même autorité que les lois proprement dites ; ils échappent comme elles à tous recours et contestations devant les tribunaux.

Ces exemples démontrent amplement qu'il n'est pas aussi difficile qu'on le pense de reconnaître que les actes émanés du chef de l'Etat en tant qu'autorité législative, pour porter le nom de décrets, n'en sont pas moins de véritables lois.

entre dans l'empire colonial, une promulgation générale des lois qu'on y croit utiles est indispensable (1) ». Nous savons bien que par le fait de l'incorporation, si l'on peut s'exprimer ainsi, d'une colonie à la mère-patrie, celle-là est régie de plein droit, à moins de modifications expresses, par les lois auxquelles la métropole est elle-même soumise. Ainsi le veut, en thèse générale, le droit de conquête qui, enlevant leur nationalité aux territoires dont s'empare le vainqueur, les place sous sa souveraineté et les assujettit à ses lois. Mais encore, avant que d'imposer des règles, est-il nécessaire, après avoir préalablement recherché si elles ne sont pas incompatibles avec les mœurs du pays, de les faire connaître à ceux qu'elles doivent régir : « *Non obligat lex nisi promulgata* ? »

Ce précepte est d'application constante même pour les colonies : c'est ainsi que, par des dispositions spéciales, les différents codes français, modifiés et mis en rapport avec les besoins locaux ont été successivement et partiellement promulgués dans un certain nombre de nos possessions. L'accomplissement de cette formalité est considéré par les tribunaux comme une condition *sine qua non* de leur application (2). Il a aussi été jugé qu'une dis-

(1) Dislère, *Traité de législation coloniale*, t. 1, p. 218.

(2) Le 6 mars 1898, le tribunal correctionnel de Saïgon déclara un avocat du barreau de Paris sans droit pour plaider devant la cour et les tribunaux de Cochinchine, attendu que l'ordonnance du 15 février 1831, sur le libre exercice de la profession d'avocat, n'avait pas été promulguée dans la colonie et y était, en conséquence, inapplicable (*Recueil de législation et jurisprudence coloniales*, publié sous la direction de M. Appert, n° de juillet-août 1898, 2^e partie, p. 123).

Par jugement du 4 mars 1897, le tribunal de première instance d'Haïphong a déclaré entaché d'illégalité un arrêté du gouverneur général, en matière de contributions ; le décret du 30 janvier 1867

position générale édictée pour toutes les colonies n'était pas applicable de plein droit aux nouveaux territoires acquis (arrêt de la cour d'Aix du 30 décembre 1897). La doctrine et la jurisprudence sont d'accord sur ce point, et une conséquence fort grave en découle.

C'est que dans les colonies nouvelles acquises depuis 1854, le sénatus-consulte de 1854 n'est en vigueur que s'il y a été promulgué. Pourquoi en effet le défaut d'accomplissement de cette formalité, qui rend inapplicable un simple décret, ne pourrait-il être opposé à l'application d'une constitution bien autrement importante ? Cela est si vrai que les auteurs qui proclament légaux quand même les décrets pris par le chef de l'Etat dans les colonies où la promulgation du sénatus-consulte de 1854 n'a pas été faite, se croient obligés de dire que cette promulgation

dont il s'était autorisé, n'ayant jamais été promulgué en Indo-Chine (*La Tribune des colonies et pays de protectorat*, n° du 1^{er} mars 1898, 1^{re} partie, p. 82).

Voir encore dans le même sens un jugement du tribunal supérieur de Papeete du 18 juin 1896 (*Revue algérienne*, août-septembre 1897, 2^e partie, p. 363). La cour de cassation a rejeté le pourvoi formé contre ce jugement par arrêt du 13 juillet 1898 (*Recueil* précité, de M. Appert, n° de septembre-octobre 1898 ; 2^e partie, p. 134).

Néanmoins la cour de la Martinique, dans un arrêt du 17 mai 1897, et un jugement du tribunal de Fort-de-France du 18 mai 1897, déclarent en vigueur dans la colonie certains règlements, bien que la promulgation régulière n'en puisse être établie, en raison de l'application constante qu'ils ont toujours reçue. Mais, dans les considérants, on fait plutôt ressortir qu'en raison des troubles, occupations étrangères, etc., il n'a pas toujours été possible de constater régulièrement l'accomplissement des formalités relatives à la promulgation des lois dans la colonie, et que de leur application constante « on doit conclure que ce texte a dû être rendu exécutoire dans la colonie. » (*Recueil* précité de M. Appert, n° de septembre-octobre 1897, 2^e partie, p. 147).

résulte tacitement de son emploi constant (1). Une telle théorie, sans parler des conséquences dangereuses qu'elle pourrait entraîner, ne se soutient pas. Est-ce qu'on s'est borné à une promulgation tacite des lois françaises lors de l'annexion de Nice et de la Savoie à la France, ou lors encore de la rétrocession de l'île de Saint-Barthélemy ?

Il n'en reste pas moins vrai que les décrets émanés du chef de l'Etat, s'appuyant sur l'article 18 du sénatus-consulte de 1854, dans les colonies où il n'a pas été promulgué, sont entachés d'illégalité.

Tels sont les résultats auxquels nous a conduit l'application des principes aux textes qui régissent actuellement nos colonies en général. Nous allons procéder de même pour l'Algérie et les pays de protectorat.

(1) On cite certains cas de promulgation tacite, mais dont on ne saurait arguer en faveur de cette thèse. Par exemple les dispositions relatives à la légion d'honneur sont applicables sans aucune promulgation aux colonies ; c'est vrai, mais c'est que le membre de la légion d'honneur reste soumis partout à ses lois spéciales, non seulement aux colonies, mais même à l'étranger. Les auteurs ne sont d'ailleurs pas toujours d'accord. M. Wilhelm (*Annales de l'école des sciences politiques*, année 1894, p. 69) dit que les militaires sont, en France et aux colonies, soumis aux mêmes lois spéciales. M. Dislère (*Traité de législation coloniale*, t. 1, p. 355) prétend que dans les colonies où la loi du 30 novembre 1875 n'a pas été promulguée (en fait dans toutes les colonies qui ne sont pas représentées au Parlement) les militaires en activité de service ont le droit de faire une déclaration de résidence électorale, et de participer aux élections locales.

D'après une certaine jurisprudence aussi les lois métropolitaines qui modifient ou abrogent celles déjà exécutoires dans une colonie y sont applicables de plein droit, sans promulgation spéciale. (Arrêt de la cour d'Alger du 20 mai 1900, rapporté par la *Revue algérienne et tunisienne*, n° de janvier 1901, 2^e partie, p. 29).

CHAPITRE III

SITUATION DE L'ALGÉRIE ET DES PAYS DE PROTECTORAT

PREMIÈRE SECTION. — *L'Algérie.*

L'Algérie n'est pas en effet dans notre organisation administrative traitée comme une colonie ordinaire, et il faut l'examiner à part. Sa législation a deux sources distinctes : elle comprend d'abord les textes édictés spécialement pour l'Algérie et qui ne sauraient trouver en France aucune application, et en second lieu ceux qui, édictés et promulgués pour la métropole, lui ont été déclarés applicables. Voyons quels sont les auteurs de ces textes.

§ 1^{er}. — Lois spéciales à l'Algérie.

Pendant la première période, qui est la phase d'organisation provisoire et qui s'étend du 5 juillet 1830, jour de la capitulation d'Alger, à l'ordonnance du 22 juillet 1834 sur le gouvernement général de l'Algérie, les généraux et les intendants civils prirent des arrêtés à qui les circonstances donnaient force de loi (1).

(1) Arrêt de la cour d'Alger du 20 février 1868 : « Attendu qu'au mois de septembre 1832 et jusqu'à l'ordonnance du 22 juillet 1834 qui établissait un gouverneur général avec attributions déterminées et limitées, le général en chef commandant l'armée d'Afrique réunissait entre ses mains tous les pouvoirs civils et militaires... qu'aucune restriction ni réserve n'était apportée au droit qu'il avait d'édicter les mesures qu'il jugeait utiles ou de déléguer à cet effet partie de ses pouvoirs aux agents supérieurs sous ses ordres, et notamment à l'intendant civil ; — que cette autorité absolue et sans limites résultait de la force même des choses, de l'état de guerre du pays, et de la situation toute spéciale

Entre temps la loi du 24 avril 1833, dont nous avons étudié le caractère dans le chapitre précédent, décida par son article 25 que « les établissements français dans les Indes occidentales et en Afrique continueraient à être régis par des ordonnances du roi ». Les Chambres abandonnaient donc à ce dernier le soin de légiférer pour l'Algérie.

L'ordonnance du 22 juillet 1834 intervint alors pour organiser le commandement général et la haute administration de l'Algérie (1).

Elle fut suivie de plusieurs autres; l'article 5 avait donné mission au gouverneur général de préparer les projets d'ordonnances. Il avait même la faculté, en cas de nécessité, de rendre provisoirement exécutoires les mesures contenues dans ces projets; cette tolérance donna lieu à de nombreux abus et souvent la jurisprudence a refusé de reconnaître à ces arrêtés pris en dehors des pouvoirs du gouverneur général une force obligatoire.

La constitution de 1848 par son article 109 déclara l'Algérie territoire français; mais ce n'était pas à dire que l'assimilation était absolue. Ainsi que les autres possessions françaises, l'Algérie devait être régie par des « lois

d'une armée en campagne, et que la légalité des mesures prises ou sanctionnées par lui ne pouvait être contestée... »

Voir encore *Jurisprudence Algérienne* publiée par Robert Estoublon, année 1850, p. 45; année 1880, p. 12 et 34.

(1) L'article 4 de cette ordonnance est ainsi conçu : « Jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné, les possessions françaises dans le nord de l'Afrique seront régies par nos ordonnances. » C'est là à notre point de vue une superfétation inutile, on ne saurait interpréter cet article que comme une constatation de ce fait que, la loi du 24 avril 1833 ayant abandonné au roi tout pouvoir, l'Algérie serait soumise à ses ordonnances. Quant à l'expression « jusqu'à ce qu'il en soit ordonné autrement », elle se traduit : jusqu'à nouvel ordre; l'ordonnance n'a qu'un caractère législatif, et non point constitutionnel.

particulières », sans préciser si ces lois spéciales devaient émaner du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif établis dans la métropole, et qui comme en 1830 étaient également capables.

M. Sumien, dans son ouvrage sur *Le régime législatif de l'Algérie*, croit pouvoir affirmer que le chef de l'État continuait à tirer ses pouvoirs de la loi du 24 avril 1833. Nous ne saurions être de cet avis puisque nous avons expliqué plus haut que cette loi, n'ayant aucun caractère constitutionnel, ne pouvait contenir une délégation de pouvoirs. C'est de la constitution nouvelle que le chef de l'État tenait ses pouvoirs, et il partageait avec le Parlement le droit de statuer législativement en matière algérienne. D'ailleurs le conseil d'État, consulté sur le point de savoir si, en présence de l'article 109, on pouvait rétablir la liberté du taux de l'intérêt sans recourir au Parlement, donna, le 31 octobre 1849, son opinion en ces termes : « Le conseil d'État est d'avis que, tant qu'une loi ne sera pas intervenue pour régler l'interprétation de l'article 109 et déterminer les matières qui seront en Algérie du domaine du pouvoir exécutif, il appartient au gouvernement de statuer par des décrets selon les cas et d'après les circonstances sur une partie des questions qui se présenteront, se réservant la loi pour celles dont l'importance réclamerait spécialement une solution législative. » La compétence égale des deux autorités était donc ainsi formellement reconnue, et cette compétence, elles la tiraient toutes deux de la constitution de 1848 (1).

(1) Dans la pratique on s'inspira de la distinction formulée par le conseil d'État. Si le plus souvent on se servit du décret, on eut recours à la loi pour les matières importantes : loi du 11 janvier 1851 sur le

Il nous semble que cette interprétation est plus logique, et qu'en outre elle explique et sauvegarde l'intervention en concurrence des Chambres et du chef de l'État.

Ajoutons que le gouverneur général à cette époque était autorisé, en cas d'urgence, à prendre, sous sa responsabilité, les mesures qu'il jugeait nécessaires, à charge par lui d'en rendre compte immédiatement. Il usa rarement de cette prérogative, et on ne signale pas d'empiétement sur le domaine législatif.

La constitution de 1852, nous le savons, déléguait au Sénat le pouvoir constituant en ce qui concernait l'Algérie et les colonies. Celles-ci furent réglementées par le sénatus-consulte de 1854, dont nous avons démontré plus haut le caractère constitutionnel. Mais le sénatus-consulte promis pour l'Algérie, s'il en fut différentes fois question, ne vit jamais le jour.

D'autre part l'on ne saurait étendre l'article 18 du sénatus-consulte de 1854 à l'Algérie, déjà colonie trop importante pour être traitée comme les autres. Le Sénat l'entendait bien ainsi, et jusqu'aux derniers jours de son existence manifesta l'intention d'élaborer une constitution spéciale. Le 5 mai 1869 encore il nommait dans ce but une commission dont le rapporteur, M. Armand Béhic, déposa sur les bureaux un projet remarquable de constitution. Les événements en empêchèrent la discussion (1).

régime commercial, loi du 16 juin 1851 sur la constitution de la propriété, loi du 4 août 1851 sur la création de la banque d'Algérie.

(1) Notons toutefois qu'un sénatus-consulte du 22 avril 1863 avait réglé le régime de la propriété chez les indigènes, un autre du 14 juillet 1865 leur condition politique. Cette intervention du Sénat était anormale, car ces questions étaient d'ordre purement législatif; on s'en rendit compte d'ailleurs et l'on expliqua que c'était là deux chapitres séparés de la constitution que le Sénat était appelé à élaborer.

Dans cette situation quel était le régime applicable à l'Algérie sous l'Empire ?

Nous avons dit ailleurs que, la constitution de 1875 étant restée muette sur les colonies, on considérait aujourd'hui le sénatus-consulte de 1854 comme les régissant encore.

Nous dirons de même, en ce qui concerne l'Algérie, qu'en l'absence d'un texte spécial intervenu sous l'Empire la constitution de 1848 lui était toujours applicable.

En effet l'article 56 de la constitution de 1852 (1) portait simplement : « Les dispositions des codes, lois et règlements existants, qui ne sont pas contraires à la présente constitution, restent en vigueur jusqu'à ce qu'il y soit légalement dérogé. » Or, précisément, pour l'Algérie, il n'y a pas eu de dérogation puisque le sénatus-consulte promis n'a pas été fait. Comme par le passé et en vertu de la constitution de 1848 le droit de légiférer appartenait concurremment au pouvoir exécutif et au pouvoir législatif (2). C'est ce qui fit que les Chambres de l'Empire comme l'assemblée législative de 1849 intervinrent fréquemment

(1) Il ne faisait en cela que reproduire l'article 68 de la charte de 1814, l'article 59 de la charte de 1830 et l'article 112 de la constitution de 1848.

(2) On a prétendu (Dalloz, *Jurisprudence générale*, 1880, 1^{re} partie, p. 241 ; Estoublon, *Jurisprudence algérienne*, t. v, année 1869, p. 21) que la constitution de 1848 avait été abolie par celle de 1852. Mais même en admettant cette hypothèse il en résulterait simplement que l'Algérie se serait alors trouvée sous le régime de la charte de 1830. Celle-ci en tout cas n'a pas été abrogée par la constitution de 1848, attendu que la disposition contenue en l'article 109 n'aurait pu, dit un arrêt de la cour d'Alger du 17 décembre 1850, apporter aucune modification à la législation en vigueur (Estoublon, *Jurisprudence algérienne*, année 1850, p. 73). Or, nous avons interprété l'article 64 de la charte de 1830 en ce sens que les colonies seraient réglementées à la fois par des ordonnances et par des lois particulières.

en matière algérienne, en même temps que l'empereur rendait des décrets (1).

La constitution de 1875 n'ayant rien changé à l'état de choses existant, nous estimons que l'Algérie est aujourd'hui soumise au même régime que sous l'Empire.

Aussi nous ne sommes nullement de l'avis des auteurs qui prétendent que de nos jours l'ordonnance du 22 juillet 1834 et l'article 25 de la loi du 24 avril 1833 règlent la matière. Car c'est là reconnaître à la loi de 1833 un caractère constitutionnel qu'elle ne possède pas, nous l'avons démontré. D'ailleurs, s'il en était ainsi, seul le pouvoir exécutif aurait qualité pour faire la loi en Algérie. Or, si, sous la troisième République, le chef de l'Etat n'a jamais douté de son pouvoir de légiférer en matière algérienne, les Chambres, comme l'Assemblée de 1849 et le Parlement de l'Empire, n'ont pas davantage mis le leur en doute ; il suffit d'ouvrir le code de l'Algérie pour voir que depuis 1875 elles ont largement usé de ce droit, et la légalité des lois ainsi votées n'est pas contestée.

Notre thèse au contraire explique et justifie ici encore les droits de chacun d'eux.

§ II. — Lois communes avec la métropole.

Nous avons dit en commençant ce chapitre que la législation de l'Algérie n'avait pas seulement pour source les textes édictés spécialement pour elle, mais encore ceux qui, promulgués pour la métropole, lui ont été déclarés

(1) Voir notamment lois du 11 janvier 1859 et du 3 mai 1862 fixant pour l'Algérie les délais en matière civile et en matière commerciale ; celle du 10 juin 1860 relative à l'établissement de chemins de fer ; celle du 17 juillet 1867 sur le régime commercial, etc.

applicables en totalité ou en partie. C'est la question de l'application des lois françaises et de leur promulgation qui se pose pour l'Algérie comme pour les colonies, et dont nous devons également dire un mot.

Il y a lieu tout d'abord de distinguer à nouveau la période antérieure à l'ordonnance de 1834, et celle qui lui est postérieure.

Chose incompréhensible, la pratique, et il faut bien le dire, la jurisprudence ont décidé que le seul fait de la transformation de l'occupation provisoire en annexion définitive avait suffi à rendre applicable à l'Algérie toute la législation française antérieure à 1834 ! Cette règle ne souffre d'exceptions qu'à l'égard des musulmans et en ce qui concerne les droits civils et personnels à eux garantis par la capitulation du 5 juillet 1830 (1). Cette promulgation spéciale, jugée inutile en ce qui concerne les lois d'avant cette date, serait par contre nécessaire pour celles faites depuis cette époque.

M. Béquet, dans son *Répertoire de droit administratif*, dit à l'article Algérie : « La raison juridique de la distinction faite en 1834 entre les lois promulguées et les lois à venir est aisée à comprendre. Le législateur savait en 1834 quelles étaient les lois qui régissaient la métropole, il pouvait se rendre compte de leur degré d'applicabilité à la colonie ; du moment qu'il ne les modifiait pas, c'est qu'il les jugeait, dans l'ensemble de leurs dispositions, de nature à recevoir une exécution. Il n'en était pas de même pour les lois à venir. » Mais nous avons de la peine à

(1) « § 5. La liberté des habitants de toutes les classes, leur religion, leurs propriétés, leur commerce et leur industrie ne recevront aucune atteinte. »

croire que telle était la pensée du législateur ; en tout cas il se serait singulièrement trompé, comme nous allons le voir. Ce n'est pas non plus l'avis de M. Estoublon pour qui cette portée donnée à l'ordonnance de 1834 est exagérée ; encore au moins, selon lui, aurait-il fallu distinguer entre la promulgation et l'applicabilité que la jurisprudence a trop souvent confondues (1).

Que l'ordonnance de 1834 ait promulgué en bloc la législation métropolitaine, cela à la rigueur peut en effet se soutenir ; seulement il ne s'ensuivrait pas pour cela qu'elle l'ait rendue obligatoire. Le législateur a pu déclarer que cette législation était susceptible d'être imposée ; mais c'est presque lui faire injure que de lui prêter une autre intention. Il n'a pas pu ne point se rendre compte que nombre des dispositions en vigueur dans la métropole seraient incompatibles avec l'état de choses du pays conquis.

La pratique, qui pourtant a passé outre, a dû maintes fois le reconnaître. Les tribunaux ont été contraints d'y apporter de nombreuses modifications, faisant ainsi prédominer des raisons d'opportunité et de circonstances sur le grand principe de la séparation des pouvoirs. C'est au point qu'il a fini par en résulter une jurisprudence qui ne considère comme exécutoires en Algérie que les lois d'intérêt général et d'ordre public, et autant seulement qu'elles ne sont pas contraires à la législation spéciale du pays, et dans la mesure où les mœurs, les circonstances locales de temps et de lieu en permettent l'application (2).

(1) Estoublon, à son cours, année 1896-1897.

(2) Voir les nombreuses décisions rapportées par M. Sumien dans sa thèse sur *Le régime législatif de l'Algérie*, p. 57 et suiv.

Et alors c'est l'arbitraire, il n'y a plus de sécurité pour les justiciables, car on pourra toujours ergoter sur la question de savoir si telle loi est ou non d'intérêt général, si elle est compatible avec les besoins particuliers de la colonie ; il n'y a pas de critérium permettant *à priori* de donner ce caractère à telle ou telle loi ; c'est plus affaire de sentiment que de raison juridique.

Nous concluons donc que pour l'Algérie comme pour les colonies une promulgation spéciale des lois qu'on y veut rendre obligatoires est absolument nécessaire, et ce aussi bien pour celles antérieures à 1834 que pour les nouvelles.

DEUXIÈME SECTION. — *Les pays de protectorat.*

Il faut enfin envisager, avons-nous dit, ce qui se passe dans les pays de protectorat. Car, par cela seul qu'un protectorat existe et qu'il est reconnu, la puissance protectrice acquiert du fait même de cette reconnaissance les droits et prérogatives nécessaires au succès de sa mission civilisatrice, ainsi que la liberté d'action indispensable pour assurer le maintien de son autorité. Et au nombre de ces droits se trouve celui de faire la loi.

A qui donc appartient le pouvoir législatif dans les pays de protectorat ?

La réponse à cette question est complexe, en ce sens qu'il faut tout d'abord opter entre le législateur français ou le souverain local ; puis, dans les cas où le premier serait reconnu compétent, il est nécessaire de rechercher si ce législateur français sera représenté par le Parlement ou par le chef de l'Etat, voire même par le résident général.

Pour délimiter exactement le rôle du souverain local, il suffit de se reporter au texte de chaque traité, et de ne

pas perdre de vue qu'il demeure investi de toutes celles de ses prérogatives normales dont il n'a pas consenti à se dépouiller. Inversement la France a le droit de légiférer sur toutes les matières dont elle s'est réservée la réglementation.

La seconde question apparaît beaucoup plus délicate.

En fait, c'est le chef de l'État qui légifère par voie de décret; fort bien, mais en vertu de quel pouvoir? On a dit que l'article 18 du sénatus-consulte de 1854, par sa généralité même, visait indifféremment toutes nos possessions et pouvait être étendu aux pays de protectorat sans que cette application dût être considérée comme inexacte ou abusive; et en effet bien souvent ces décrets visent l'article en question. Mais la plupart des auteurs rejettent cette extension, et ils ajoutent avec raison que de toute manière le sénatus-consulte n'est applicable qu'à des « territoires français », ce qui exclut les pays de protectorat, dont le sol, en droit, n'appartient en aucune manière à la France (1).

Une autre théorie ressort d'un arrêt de la cour de cassation du 8 août 1889. Le chef de l'État tiendrait cette délégation de la loi qui autorise la ratification du traité, et qui contient généralement ces mots : « Le président de la République est autorisé à ratifier et à faire exécuter le traité signé à....., le..... » Pour assurer cette exécution, le chef de l'État aurait donc le droit de prendre par voie de décret les mesures se rattachant à la mise en œuvre de toutes les clauses du traité, et même, comme il l'a fait par décret du 10 novembre 1884, de déléguer à son tour

(1) Voir notamment Wilhelm et Despagnets, *Théorie juridique des protectorats*, p. 312.

au résident général, dans l'espèce celui de Tunis, le pouvoir soit de légiférer personnellement, soit d'approuver les décisions législatives du bey applicables aux Français eux-mêmes. Mais nous ne saurions nous rallier à cette doctrine, puisque nous avons dit que le parlement, tenant ses attributions législatives de la constitution, ne saurait les déléguer à son tour à quelque autre autorité. Et puis, que devient cette thèse quand les traités ont été ratifiés par le chef de l'État sans le concours des Chambres, en vertu de l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875? De qui tient-il alors le droit de légiférer dans le pays ainsi soumis à notre protectorat?

Notre avis est que le Parlement, qui détient d'une manière générale le pouvoir de faire la loi, a seul qualité pour prendre des dispositions d'ordre législatif à l'égard des pays de protectorat. Nous n'ignorons pas qu'en l'absence d'un texte précis, ce système soulèvera des objections, surtout qu'il entraîne l'illégalité des décrets présidentiels, mais, outre que cet inconvénient n'est pas irréparable, il nous semble que, si la question se réduit à un choix à faire entre le chef de l'État et le Parlement, c'est incontestablement en faveur de ce dernier qu'en bonne logique nous devons opter.

CHAPITRE IV

ABUS ET CRITIQUE DU SYSTÈME EN VIGUEUR

L'exposé que nous avons fait dans les chapitres précédents du système actuel a déjà permis de constater certaines imperfections de notre organisation coloniale. Nous

nous sommes attaché tout particulièrement à en relever une des plus graves : l'illégalité de nombre de dispositions appliquées dans les colonies ; nous n'aurons pas à y revenir. Mais il entraîne malheureusement encore d'autres conséquences non moins pernicieuses que nous allons faire ressortir à l'aide d'exemples.

L'énumération des abus, portant en eux-mêmes leur commentaire, sera la meilleure critique que nous puissions faire et suffira à démontrer l'incohérence de la législation en vigueur et la nécessité de réformes urgentes.

Ce mot incohérence n'est pas de trop pour caractériser la situation actuelle. « Les sénatus-consultes constitutionnels, écrivait M. Isaac dans un article sur l'orientation de la politique coloniale publié par la *Revue politique et parlementaire* (1), ont subi de telles atteintes, et la constitution générale est soumise en fait à tant d'exceptions en ce qui concerne les colonies, qu'il est difficile de dire aujourd'hui où sont les principes de la législation de ces pays. »

Il est arrivé en effet que des lois de finances, par des articles introduits au hasard des discussions, ont modifié un certain nombre des dispositions des sénatus-consultes, qui avaient eu cependant à l'origine et qui selon nous ont encore de nos jours un caractère constitutionnel.

Bien souvent aussi les Chambres, par un paragraphe additionnel, ont déclaré applicable aux colonies une loi faite pour la métropole. Le chef de l'État n'en conserve pas moins en vertu de l'article 18 du sénatus-consulte de 1854 son pouvoir de légiférer sur les mêmes matières, ce qui donne naissance à d'inévitables conflits. Il est en outre bien difficile dans ces conditions de respecter le prin-

(1) Année 1894, p. 1.

cipe qui, distinguant dans une loi la forme et le fond, ne permet de toucher à une disposition législative qu'à l'autorité dont elle émane.

Ce n'est pas tout : cette loi, déclarée applicable aux colonies, peut être modifiée ultérieurement, et si le nouveau texte ne porte pas la mention d'application dans ces dernières, la modification y restera sans effet. Il n'y a pourtant le plus souvent aucune raison qui s'oppose à ce que le régime de la métropole soit étendu aux possessions d'outre-mer. Pour n'en citer qu'un exemple, la loi du 29 juillet 1881, sur la liberté de la presse, contient un article qui la rend applicable aux colonies ; or, cette loi a été modifiée, et des délits qu'elle avait déférés au jury ont été soumis aux tribunaux correctionnels, mais, comme la mention d'application aux colonies fait défaut, il en est résulté que celles-ci conservaient pour ces délits la juridiction du jury, supprimée dans la métropole.

Enfin, et quelque invraisemblable que cela puisse paraître, certains gouverneurs, abusant de leur pouvoir discrétionnaire, n'ont pas hésité à modifier les lois qu'ils étaient chargés d'appliquer. Un décret du 8 mars 1886 avait déterminé les attributions judiciaires des agents du gouvernement français à Madagascar. Une loi du 2 avril 1891 institua des tribunaux français ; une série de décrets font suite. L'un d'eux du 9 juin 1896 autorisait le résident général, si les besoins du service l'exigeaient, à prendre des arrêtés qui seraient provisoirement exécutoires sur diverses matières, mais il maintenait les tribunaux indigènes et les usages locaux dans les affaires civiles. Le résident néanmoins, par divers arrêtés (9 novembre 1896, 21 novembre 1897, 15 février 1898), ne se gêna nullement

pour remanier la législation indigène et introduire des éléments européens dans les tribunaux locaux (1).

M. Estoublon a protesté vivement contre cette manière de faire. Les gouverneurs des colonies ou les résidents généraux ne sauraient, en aucun cas et dans aucune circonstance, modifier les dispositions d'un décret ou d'une loi. Ces abus de pouvoir proviennent précisément de l'absence de règles fixes et précises (2).

Il est même arrivé que, par arrêté du 15 janvier 1890, le gouverneur du Sénégal a, de sa propre autorité, désannexé divers territoires pour les placer sous le régime du protectorat. Le conseil général de la colonie en appela au conseil d'Etat, qui refusa d'examiner le fond de la question. Un décret du 15 décembre 1891 vint couvrir l'arrêté du gouverneur en considérant la désannexion comme un fait accompli. L'eût-il d'ailleurs formellement proclamé à son tour, il n'y en avait pas moins illégalité flagrante. Le Parlement seul aurait pu détacher du territoire français, pour les soumettre à la domination des chefs indigènes, des pays conquis par les armes ou annexés à la suite de traités réguliers, et qui, par le fait de leur annexion, participaient au gouvernement et à la législation de la colonie.

Dès lors, quelles garanties, devant de pareils faits, les colons français peuvent-ils espérer quand ils se fixent dans une colonie, exposés qu'ils sont à être soumis tout d'un coup aux lois indigènes si bon semble au gouverneur ? Que de dispositions aussi dont la légalité peut pa-

(1) Voir encore *Questions diplomatiques et coloniales*, n° du 1^{er} août 1898, p. 401.

(2) *Recueil de législation et jurisprudence coloniales*, mars-avril 1898, 1^{re} partie, p. 53.

raître discutable ! Comment s'y reconnaître dans cette diversité incroyable de textes qui se détruisent les uns les autres.

La même divergence de vues existe sur l'application des lois aux colonies. Ainsi, par un arrêt du 21 novembre 1891, la cour de cassation décidait que la loi du 30 août 1883, sur la réforme de l'organisation judiciaire, était applicable à la Martinique, bien que n'y ayant pas été promulguée, parce qu'elle était d'ordre public. Par un autre arrêt du 2 mars 1893 la cour a jugé que cette loi ne pouvait être appliquée à la Guadeloupe, parce qu'elle n'y avait pas été promulguée. Explique qui pourra la contradiction !

En Algérie, nous retrouvons pareille complexité : la cour d'Alger et la cour de cassation sont loin d'être toujours d'accord. Relativement à l'application, on a vu, sous l'influence de considérations politiques, des lois déclarées partiellement applicables (1). Ces arrêts de circonstance ne reposent sur aucun principe certain ; c'est la porte ouverte à l'arbitraire le plus absolu.

Nous n'en finirions pas si nous voulions énumérer tous les heurts, tous les froissements provoqués par la législation actuelle, véritable chaos ; c'est au point qu'il n'y a presque pas de sanction possible.

Un autre vice, c'est le régime des décrets institué par l'article 18 du sénatus-consulte de 1854, car, pour avoir démontré qu'il était encore en vigueur, ce n'est pas à dire qu'il soit à l'abri de la critique.

Nous avons vu, en effet, qu'à l'exception de la Réunion et des Grandes Antilles le gouvernement peut, en vertu

(1) Cassation, 9 juin 1885 ; Conseil d'Etat, 6 et 23 juin 1893.

de cet article, statuer comme bon lui semble, par simple décret, en matière coloniale. C'est là un pouvoir exorbitant, et dont l'exercice a donné lieu à de nombreux abus.

Il ne faut pas oublier que ce n'était qu'une mesure provisoire ; or, ce provisoire dure encore. L'autonomie gouvernementale avait été refusée, par crainte, dit l'exposé des motifs, « qu'elle ne conduise les colonies à une séparation plus ou moins prochaine en énervant le pouvoir central et en rompant l'unité de leur régime intérieur ». D'autre part, un décret constitutionnel du 2 février 1852 avait supprimé la participation des colonies à une représentation nationale dans le but de « dégager la situation de nos départements d'outre-mer de l'agitation des élections politiques » ; on ne voulait donc pas davantage adopter un régime d'assimilation. Le système des décrets fut préféré, mais, comme le dit expressément M. Ch. Dupin dans son rapport, c'était un simple ajournement.

En outre, à cette époque, en dehors des « vieilles colonies », nos possessions d'outre-mer avaient peu d'importance ; si, d'autre part, l'on considère l'étendue de notre empire colonial actuel, on s'étonne à juste titre que le régime auquel il est soumis soit resté le même.

Il y a eu des projets de réorganisation. Au lendemain de la promulgation des lois constitutionnelles de 1875, l'amiral Fourichon, ministre de la marine, adressait aux administrations coloniales une circulaire (15 avril 1876)

- par laquelle il les invitait à présenter des propositions en vue d'une réforme qui aurait pour objet de restreindre le régime des décrets, et d'adapter les institutions des colonies aux conditions de la constitution nouvelle. Cette

réforme n'aboutit pas, et des tentatives plus récentes sont aussi demeurées infructueuses.

Quoi qu'il en soit, le système des décrets est toujours en pleine floraison et produit les effets les plus désastreux. « C'est, a dit un jour M. Le Myre de Vilers à la Chambre, la cause qui empêche nos capitaux de se porter dans nos possessions d'outre-mer, parce qu'ils manquent de sécurité. Du jour au lendemain, un décret provoqué par un agent maladroit peut compromettre les plus légitimes espérances, ou ruiner les projets les mieux conçus. Il suffit en effet d'un simple décret, même dans des colonies aussi importantes que la Cochinchine, le Sénégal ou la Nouvelle-Calédonie, pour bouleverser toute leur organisation intérieure, les lois qui régissent l'état des personnes ou la propriété [1] ».

C'est ainsi qu'un décret du 25 juin 1897 a supprimé le conseil général de Saint-Pierre et Miquelon et en a reporté les attributions au gouverneur en conseil privé constitué en conseil d'administration par l'adjonction du maire de la ville de Saint-Pierre et du président de la chambre de commerce. Le prétexte était que les représentants de Saint-Pierre, plus populeux, occupant 9 sièges sur 13 formaient donc nécessairement à eux seuls la majorité du conseil général. Il se peut que les intérêts des autres communes aient été sacrifiés. « Mais, dit M. Girault, faut-il donc supprimer le conseil général de la Seine, sous prétexte que les représentants de la capitale constituent à eux seuls la majorité de cette assemblée ? Et que diraient les électeurs de la Seine, si on remplaçait leur conseil

[1] Séance du 27 novembre 1899, *J. off.* du 28, p. 2299.

général par une commission composée comme le Conseil d'administration de Saint-Pierre et Miquelon? (1) ».

Autre exemple. Deux décrets des 14 et 26 décembre 1889, modifiés par un autre du 20 août 1894, accordaient une vaste concession forestière au Sénégal. Le conseil général de la colonie attaqua ces décrets comme entachés d'excès de pouvoir, parce qu'une ordonnance du 27 août 1825 attribuait à la colonie tout le domaine de l'Etat; la légalité de cette ordonnance avait encore été reconnue par un décret du 4 février 1879, qui ajoutait la nécessité de l'intervention du conseil général pour les concessions. Ce dernier paraissait donc bien fondé dans sa demande. Le ministre fit observer que le chef de l'Etat avait pu, en vertu du pouvoir qu'il détenait de l'article 18 du sénatus-consulte de 1824, déroger à l'ordonnance de 1825 et au décret de 1879, qu'en outre « on ne saurait admettre que l'Etat eût entendu renoncer à reprendre jamais pour lui-même ou à disposer pour autrui d'une partie du domaine dont il faisait remise au service local ». Que penser d'une théorie qui permet de déroger facultativement en faveur d'un particulier à une disposition d'ordre général, qui accorde directement à l'un une concession tandis que l'autre devra passer par toutes les formalités du décret de 1879, qui évince sans scrupule un propriétaire de ses droits?

Aussi la question n'en resta pas là; mais le conseil d'Etat, par un arrêt du 24 juin 1898, opposa au recours une fin de non-recevoir sous des prétextes divers qui ne touchaient pas au fond de la question. Pourtant on lit dans les considérants: « Attendu que l'ordonnance de 1825 n'a pas la portée que lui attribue la requête; qu'elle n'a pas

(1) *Revue de droit public*, année 1897, p. 91.

eu pour effet d'abandonner aux colonies le sol domanial ; que d'ailleurs, en accordant de telles concessions, l'État agit moins comme un propriétaire que comme un pouvoir politique, etc. » Or, sur le premier point voici l'article 3 de l'ordonnance de 1825 : « Les établissements publics de toute nature et les propriétés domaniales existant dans nos diverses colonies leur seront remises en toute propriété. » Est-ce assez clair ? Quant au second point, s'imagine-t-on l'État qui en France a concédé aux départements et aux communes, par décret du 9 avril 1811, la pleine propriété des bâtiments par eux occupés pour le service de l'administration, les leur reprenne aujourd'hui pour les donner à d'autres en invoquant qu'il n'a pas agi comme propriétaire, mais comme pouvoir politique ?

En plus de l'arbitraire auquel il donne lieu, le système des décrets a un autre défaut : c'est qu'il prête à l'instabilité, due surtout au changement fréquent du ministre des colonies. Il suffit de l'arrivée au pouvoir d'un homme imbu d'idées opposées à celles de son prédécesseur pour modifier toute la législation coloniale. Dans un article publié par la *Revue de droit public* (année 1895, t. III, p. 468), M. Appert rapporte qu'en neuf ans six décrets sont intervenus en vue de réorganiser l'administration judiciaire en Cochinchine. L'auteur ajoute : « S'imagine-t-on le désarroi si le Parlement s'avisait, tous les deux ans, de changer en France le nombre et la composition des tribunaux, leur ressort, leur compétence et leur fonctionnement, sans parler de la procédure ? Tel est pourtant le régime auquel nous soumettons nos sujets de Cochinchine, c'est-à-dire des populations qui professent le culte de la tradition et ne respectent que les institutions qui durent. »

Il n'y a même pas toujours de contrôle possible, car ces

décrets n'ont pas besoin d'être publiés au *Journal officiel de la République française*. On y trouve annoncée la nomination d'un tout petit fonctionnaire, et l'aliénation d'un vaste territoire colonial peut ne pas y figurer. Tout se passe dans les bureaux, sans bruit, sans discussion ; aussi n'y a-t-il pas lieu de s'étonner si cette manière de faire excite la défiance et le mécontentement des colons.

Il n'existe pas davantage de recours contre ces décrets-lois qui ont le caractère d'actes législatifs. Nous savons bien qu'en France une loi, fût-elle même inconstitutionnelle, ne peut non plus être l'objet devant aucune juridiction de contestations tendant à infirmer son autorité (1). Du moins encore la loi organique du 16 juillet 1875 (art. 7, § 2) donne-t-elle au président de la République le droit de demander aux Chambres une seconde délibération qui ne peut être refusée ; le chef de l'État peut également avec l'assentiment du Sénat dissoudre la Chambre des députés. Mais, lorsque le président légifère lui-même, il n'y a aucune garantie ; son omnipotence n'a pas de limites.

Les choses se passent en Algérie comme ailleurs. Voici ce qu'en dit M. Sumien : « Le régime des décrets a produit en Algérie une floraison de textes d'une richesse, d'une prodigalité, d'un enchevêtrement surtout vraiment extraordinaires. Les décrets succèdent aux décrets, les arrêtés aux arrêtés, les uns abrogeant les textes antérieurs en totalité ou en partie, les autres les complétant, de telle sorte que l'œuvre du jurisconsulte et du magistrat est des plus difficiles. Jamais on ne peut savoir, lors-

(1) Sous les constitutions de l'an VIII, et de 1852 les lois pouvaient être annulées par le Sénat comme contraires à la constitution. La constitution actuelle ne prévoit aucune sanction. (Voir Larnaude, à son cours, année 1896-1897).

qu'on invoque un texte, si ce texte est encore en vigueur, si quelque autre texte obscur, ignoré de tous, n'en a pas prononcé l'abrogation pure et simple (1). »

Il n'est pas besoin, croyons-nous, de nous étendre davantage sur ces abus, dont la simple énonciation, nous le disions au début, suffit à condamner le système qui les engendre. Aussi bien cette critique a été faite maintes fois, mais on ne saurait trop la répéter afin d'en bien pénétrer les esprits. Terminons par une citation :

« Les colonies se formaient à peine qu'elles étaient déjà tout à la fois le jouet des événements et de plans qu'on faisait varier comme leurs premiers établissements. Devenues intéressantes, on les a soumises à des essais, à des épreuves souvent funestes à qui en est l'objet. Dans tous les temps enfin, ne pouvant acquérir aucune stabilité sous des chefs qui, pour ainsi dire, ne faisaient que paraître et disparaître successivement, les règles de leur administration ont encore dépendu du degré de lumières, de l'intérêt personnel, des vues et des passions de ceux à qui le gouvernement les avaient confiées. Comment s'étonner après cela que les colonies ont toutes une législation que des actes contradictoires et multiples rendent incertaine ? Un chef détruit ce qu'un autre chef a défait, etc. (2) »

On croirait ces lignes écrites d'hier, tant elles sont d'actualité. Elles l'ont été il y a plus d'un siècle, en 1784, par

(1) M. Sumien, *op. cit.*, p. 99.

On voit chaque jour au *Bulletin officiel* du gouvernement de l'Algérie, qui est pour cette colonie ce que le *Journal officiel* est pour la France, des textes promulgués 3 mois, 6 mois, un an même après leur date ; quelquefois même on oublie complètement de les publier, et ils sont cependant mis à exécution.

(2) Moreau de Saint-Méry, *op. cit.*, discours préliminaire, p. x.

Moreau de Saint-Méry dont nous avons souvent cité l'ouvrage dans la première partie.

Nous devons constater à notre grande honte que la situation n'a pas changé, et qu'aujourd'hui comme à cette époque nos possessions d'outre-mer sont soumises à un régime lamentable auquel il est urgent de mettre fin.

TROISIÈME PARTIE

LES RÉFORMES A ACCOMPLIR

A qui doit appartenir le pouvoir de légiférer ?

Il ne suffit pas d'avoir reconnu que la réforme s'impose ; il faut encore rechercher dans quel sens elle doit s'opérer.

C'est là une tâche ardue, et de prime abord on se rend compte des difficultés sans nombre qui vont résulter notamment de ce fait que nos colonies sont placées dans des conditions très diverses. Telle politique excellente pour l'une peut être détestable pour l'autre. Car il est chimérique de vouloir administrer du même point, et par les mêmes procédés, des pays situés aux quatre coins du monde, peuplés de toutes les races : blanche, noire, jaune, polynésienne, professant toutes les religions : christianisme, slamisme, bouddhisme et brahmanisme, fétichisme et idolâtrie, appartenant aux civilisations les plus opposées : individualisme et collectivisme, démocratie et féodalité, polygamie et monogamie. Nous avons également des sauvages et même des anthropophages ! Adopter pour toutes nos possessions un régime uniforme est donc chose irréalisable.

Il est non moins impossible de décréter que dans n'importe laquelle de nos colonies, et dans tous les cas,

une seule et même autorité aura le pouvoir de faire la loi. L'affirmative a pourtant eu et a encore de nombreux partisans qui proposent de confier au Parlement le droit de légiférer pour les colonies aussi bien que pour la métropole. C'est là une application de la fameuse théorie de l'assimilation, et il nous faut commencer par écarter cette solution.

CHAPITRE PREMIER

LA DOCTRINE DE L'ASSIMILATION ET LA REPRÉSENTATION COLONIALE

La doctrine, car c'en est bien une, que nous allons combattre, et la grande vogue qu'elle a toujours eue dans notre pays s'expliquent par la tournure de l'esprit français. L'assimilation flatte notre goût de l'uniformité et de la symétrie; les colonies étant territoires français, leurs habitants ont le droit d'être traités comme des Français.

Aussi nos législateurs, sans s'inquiéter de la faute grossière que l'on commettait en imposant de parti pris à des pays nouveaux un système préconçu, se sont presque toujours inspirés, en matière coloniale, ainsi qu'il a été facile de s'en rendre compte dans la première partie de cet ouvrage, des principes de la politique d'assimilation.

Nous avons vu notamment que l'ancienne monarchie avait fait les colonies à son image. Elle leur avait donné en matière de gouvernement tout ce qu'elle possédait; c'était la même organisation administrative : gouverneur, lieutenant général pour le roi, intendant de justice, police

et finances, conseil supérieur ou conseil souverain tenant lieu de Parlement; l'analogie était complète.

Ce système, il est vrai, a pu contribuer sous l'ancien régime à la prospérité de notre empire colonial. Mais c'est qu'alors nos colonies étaient des colonies de peuplement; ces « Nouvelles Frances » créées par Richelieu, comme la Louisiane et le Canada, dont le climat convenait à merveille à l'Européen, étaient peuplées de colons français (1); dans la conception primitive les indigènes eux-mêmes devaient être convertis et faits sujets français. Par conséquent les lois françaises leur étaient tout naturellement applicables.

Tandis qu'aujourd'hui la plus grande partie de nos colonies sont placées sous des latitudes dont les Européens non acclimatés ont fort à souffrir. Il s'y trouve en outre une population indigène nombreuse séparée de nous par la race, par le genre de vie, par des habitudes séculaires, et qui n'a que faire de nos lois et de notre administration. A proprement parler ce sont plutôt, comme on l'a dit, des *possessions* que des *colonies*. Les intérêts des Européens y sont souvent en antagonisme avec ceux des natifs, et il est parfois difficile de les concilier. Des pays de conquête et de domination ne comportent pas le même régime que la France; des sujets indigènes, il ne faut pas craindre de le dire, ne sont pas des citoyens français et ne sauraient en avoir les droits.

Car on peut être Français sans être citoyen français. Il est hors de doute que la prise de possession à un titre quelconque d'un territoire, entraîne pour les habitants de ce territoire, d'après les principes généraux du droit des

(1) Il y a encore aujourd'hui 2 millions et demi de Franco-Canadiens.

gens, l'acquisition de la nationalité du pays occupant. Mais il ne s'ensuit pas nécessairement que les habitants de ce territoire occupé jouissent de tous les droits et privilèges qui sont inhérents à la qualité de citoyen du pays occupant.

L'expérience a d'ailleurs démontré que l'assimilation était une chimère, et que c'était là un régime de tracasseries et d'oppression qui ne pouvait que nous aliéner les indigènes.

Allant plus loin encore, il n'est passelon nous jusqu'aux vieilles colonies où l'application rigoureuse de cette politique soit chose impossible.

Il semblerait pourtant qu'elles ont une aptitude plus grande à participer à tous les actes de l'existence nationale, à cause de leur population en grande partie française de naissance et de tradition. Elles ne sont pas sollicitées par le regret d'un état antérieur que la conquête aurait brusquement supprimé ; elles n'ont guère connu d'autre civilisation que celle de la France. A différentes reprises leurs conseils généraux ont émis le vœu de l'assimilation complète.

Mais il faut plutôt voir dans ces vœux une manifestation de patriotisme, car leur réalisation ne pourrait s'opérer qu'au préjudice des colonies elles-mêmes, et il est à craindre que les populations soient quelque peu déçues dans leurs espérances quand le nouveau régime fonctionnerait. Serait-il possible en effet de leur faire supporter les mêmes charges que dans la métropole ? Nos vieilles colonies n'ont ni la richesse acquise, ni la puissance économique des départements français, et il serait difficile d'exiger d'elles la même somme d'impôts (1).

(1) La Corse déjà proteste contre l'assimilation et l'égalité des charges avec la métropole.

Ce qui s'y oppose encore, c'est la différence de situation géographique, leur éloignement de la métropole, isolement qui les place dans des conditions toutes spéciales. C'est aussi la différence des situations économiques : les Antilles par exemple appartiennent à la zone tropicale, tandis que la France fait partie de la zone tempérée. Le climat, les productions du sol, les travaux industriels, les besoins du commerce n'y sont pas les mêmes que chez nous.

Enfin depuis longtemps les habitants font eux-mêmes, par l'entremise des assemblées locales, la plus grosse part de leurs affaires, et il est difficile de supposer qu'ils renoncent de bonne grâce à leurs prérogatives.

Ou bien il serait nécessaire d'apporter au nouveau régime des tempéraments et des exceptions de toutes sortes, et alors si l'on n'applique pas à nos vieilles colonies une organisation identique à la nôtre, ce n'est plus qu'une politique d'opportunité qui est précisément celle que nous préconiserons tout à l'heure. Il faut donc renoncer à faire des vieilles colonies de simples départements français.

En Algérie aussi l'assimilation a rencontré des difficultés immenses, à cause des différences qui existent entre le Tell, la région des Hauts Plateaux et le Sahara entre lesquels il existe des oppositions tranchées de milieu, d'habitudes, et des besoins et des intérêts contradictoires.

Quelques auteurs moins intransigeants ne demandent pas que la législation de la métropole soit déclarée en bloc applicable aux colonies ; le Parlement à qui ils confient, pour celles-ci comme pour celle-là, le pouvoir légis-

latif aurait mission de faire des lois spéciales pour nos possessions d'outre-mer.

Mais n'est il pas à craindre que le plus souvent les législateurs se bornent à étendre aux colonies les dispositions prises pour la métropole ? D'autre part, le temps matériel ne leur fera-t-il pas défaut pour s'occuper sérieusement des questions coloniales ? Et quand ils en auraient encore le loisir, auront-ils la compétence requise, une connaissance suffisante des besoins des divers pays pour chacun desquels ils seront appelés à légiférer ? Autant de questions auxquelles il n'a guère été donné de réponses satisfaisantes.

Nous n'ignorons pas cependant que, pour essayer d'y répondre, et poussant jusqu'à l'extrême la logique de leur raisonnement, un grand nombre de partisans de l'assimilation sont tout prêts à accorder à toutes les colonies indistinctement le droit d'être représentées dans les chambres françaises. C'est là une très grosse question qui demanderait à être traitée à part (1). Pour ne pas allon-

(1) L'historique de la question exigerait à lui seul tout un chapitre et qui ne serait pas le moins intéressant. En voici les grandes lignes :

Les députés des colonies furent admis au sein de l'Assemblée constituante ; la demande en avait été faite dans les cahiers des trois ordres.

D'après la constitution de 1791, les colonies pouvaient entretenir des représentants auprès du Corps législatif.

Aux termes de la constitution du 22 août 1792, les colonies, déclarées partie intégrante de l'empire, pouvaient nommer 34 députés titulaires et 21 suppléants. Etaient électeurs les citoyens libres, sans distinction de condition ou de couleur, domiciliés depuis un an au moins dans la colonie, à l'exception de ceux qui se trouvaient en état de domesticité.

La constitution de l'an III (art. 6 et 7) portait que les colonies se-

ger démesurément la longueur de ce chapitre, nous nous bornerons à exposer, d'une manière aussi concise que possible, les objections qui nous paraissent devoir faire rejeter ce projet que nous combattons en adversaire résolu.

raient soumises à la même loi constitutionnelle que le reste de la République.

La loi du 27 pluviôse an V, qui fixait le nombre des membres du Corps législatif, accordait dix représentants aux colonies, soit quatre membres du Conseil des Anciens, et six membres du conseil des Cinq-Cents.

La constitution de l'an VIII et celle de l'an X supprimèrent la représentation coloniale ; cet état de choses dura jusqu'en 1848.

Toutefois, la loi du 23 ventôse de l'an XI autorisait chacune des six chambres d'agriculture coloniale à élire un député. Ceux-ci constituaient auprès du ministre de la marine et des colonies une sorte de conseil colonial. Ce privilège passa, lors de leur création, aux conseils généraux. La loi du 24 avril 1833 maintint ce système.

Dès le 5 mars 1848, le droit de nommer des représentants fut de nouveau reconnu aux colonies. Un décret du 27 avril suivant accordait 3 députés à la Martinique, 3 à la Guadeloupe, 3 à la Réunion, 1 au Sénégal et dépendances, 1 aux établissements français de l'Inde, 1 à la Guyane, et 4 à l'Algérie. Un autre décret du même jour supprimait, par suite, le conseil colonial. La loi électorale du 8 février 1849 ramena à 8 le nombre des députés. Un décret-loi du 2 février 1852 enleva toute représentation aux colonies. Le sénatus-consulte du 3 mai 1854 rétablit cependant un comité consultatif des colonies comprenant un délégué de chacune des 3 vieilles colonies et quatre membres nommés par l'empereur ; ses attributions, déterminées par décret du 26 juillet 1856, ne lui laissaient aucune initiative. Ce comité subsista jusqu'en 1870 où, les élections devant se faire conformément à la loi électorale du 15 mars 1849, les colonies furent représentées à l'Assemblée nationale.

Aujourd'hui, la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion et les Indes françaises ont chacune un sénateur (loi du 24 février 1875) et 2 députés (lois du 30 novembre 1875 et du 28 juillet 1881). La Guyane et le Sénégal ont chacun un député (loi du 8 avril 1879) ; de même la Cochinchine (loi du 28 juillet 1881). Chacun des départements de l'Algérie a un sénateur (loi du 9 décembre 1884) et deux députés (loi du 28 juillet 1881).

Parmi les considérations apportées en faveur de ce système, nous commencerons par écarter celles qui, en quelque sorte, sont d'ordre sentimental. Les colonies, dit-on, sont d'autres *Frances*, et il serait souverainement injuste de ne pas accorder à leurs habitants les mêmes prérogatives qu'à ceux de la métropole. Ces sentiments sont assurément fort louables ; nous nous associons bien sincèrement à la première partie de la proposition ; la seconde également nous paraît désirable, mais nous ne croyons pas sa réalisation possible.

D'abord, parce que, de l'avis même des partisans de cette thèse, on ne saurait accorder le droit de nommer des députés à toute une catégorie de colonies de formation récente ; d'où il résulte que l'extension projetée ne serait encore qu'une demi-mesure. Or, ce régime d'exception, et qui sait ? de favoritisme ne peut être que la source de jalousies dangereuses susceptibles de provoquer des ennuis et des embarras très graves. Puis, parce qu'à notre sens, dans les autres colonies, même dans celles qui sont aujourd'hui représentées, nous n'en voyons aucune qui soit suffisamment « mûre » pour obtenir ce privilège.

Comment, il y a à peine trente ans que le suffrage vraiment universel fonctionne en France, pays de vieille civilisation, et l'on voudrait l'établir dans des contrées dont la plupart des habitants n'ont qu'un degré de culture très restreint. Mais qu'on regarde donc de près d'abord les résultats du système appliqué chez nous. Sans vouloir faire injure au corps électoral, bien que nous ne fassions que dire tout haut ce que tant d'autres pensent tout bas, pourquoi donc en France y a-t-il encore tant d'élections de clocher, sinon, parce que ce corps électoral manque

d'éducation sociale et de sens politique, et n'a pour mobiles que ses passions, ses préjugés et les intérêts égoïstes du moment ? Qui donc, s'il est sincère, oserait nier que l'instruction morale et politique de la masse a encore de grands progrès à faire ?

Alors, s'il en est ainsi en France, n'avions-nous pas raison de dire que l'introduction de ce système dans nos colonies était tout au moins prématurée. L'expérience a d'ailleurs prouvé que nos appréhensions ne sont que trop justifiées.

On comprend sans peine les difficultés sans nombre rencontrées dans la confection des listes électorales. C'est d'abord l'absence d'état civil : comment distinguer les indigènes nés sur la colonie et ceux originaires des pays voisins. Puis, à quels indigènes accorder le droit de vote ; à quel titre, par exemple, les natifs qui conservent leur statut personnel, refusant de se conformer à nos lois, de renoncer à la polygamie, d'adopter nos règles successoriales, auraient-ils le droit de prendre part à la direction des affaires de la France, de voter des lois auxquelles ils se soustraient volontairement ? Et si l'on se montre sévère, le collège électoral va se trouver réduit, comme cela s'est déjà maintes fois produit, à sa plus simple expression, c'est-à-dire aux fonctionnaires et à quelques rares colons (1). Que devient, en la circonstance, le grand principe de la représentation proportionnelle ?

Là où les indigènes sont admis à voter, les luttes électorales revêtent, par suite des différences de couleurs, un caractère d'une violence inouïe. L'intrigue et la corruption sont les armes principales des partis en présence ;

(1) En Cochinchine, sur 2 millions d'habitants, il y a 2.110 électeurs.

on voit les chefs conduire leurs hommes voter à bulletin ouvert. Quels votes attendre d'électeurs livrés pieds et poings liés à l'influence des politiciens et qui ignorent tout de nos institutions ?

Il faut enfin se rendre compte du danger croissant avec l'extension continue de notre domaine colonial, qui résulterait de la mise en vigueur logiquement poursuivie du système que nous combattons. Un jour viendrait où les députés élus par les colonies seraient plus nombreux que ceux nommés par la métropole et formeraient la majorité au Parlement. Des Arabes, des Annamites, des Hindous nous dicteraient nos lois ; nos entreprises coloniales n'auraient abouti qu'à notre servitude volontaire ; et quand on songe sur qui, ainsi que l'ont montré certains exemples, peut se porter le choix des électeurs, on avouera que la perspective n'est pas bien riante. On ne doit pas oublier, et nous ne faisons qu'indiquer cette idée sans la développer, que les colonies ne sont que des dépendances politiques.

Nous repoussons donc la représentation coloniale ; nous proposons même sa suppression dans celles de nos colonies où le système fonctionne déjà. Il est difficile, dira-t-on, de toucher à la tradition, mais quand la tradition renferme de pareils abus, elle frise alors la routine, et il ne faut pas hésiter à en faire le sacrifice.

Nous ne nous cachons pas qu'une mesure aussi radicale soulèverait de vives protestations de la part des indigènes et surtout des colons. Les Français ne renoncent pas volontiers à l'usage des prérogatives du citoyen (1). Ils de-

(1) D'aucuns ont même demandé pour les Français résidant à l'étranger le droit d'élire des députés, sans s'inquiéter si un gouvernement

vraient cependant comprendre que les conditions générales de nos établissements d'outre-mer ne se prêtent guère à l'exercice des droits civiques. Les colons anglais, gens pratiques, n'ont jamais demandé à envoyer des représentants au Parlement du Royaume-Uni.

Cela n'est pas à dire que les colonies qui sont partie intégrantes de la France ne seront pas, comme les autres provinces continentales, représentées dans les Chambres. Les députés ne sont pas les représentants de la seule circonscription électorale qui les a nommés ; ils représentent le pays tout entier, y compris les possessions d'outre-mer ; ils délibèrent et statuent non seulement sur les affaires d'intérêt local, mais aussi sur celles d'intérêt général concernant toute la nation, car c'est d'elle qu'en droit ils tiennent leur pouvoir, et non des électeurs. Les colonies sont donc, aussi bien que les départements métropolitains, représentées au Parlement.

Nous rejapons en conséquence pour toutes les raisons que nous venons d'énumérer cette application de la théorie de l'assimilation. Les difficultés de tous genres suscitées par l'adoption de ce système le rendent impossible et il nous faut chercher autre chose.

Mais auparavant, et pour être complet, nous devons dire un mot d'une proposition se rattachant au même ordre d'idées et très en faveur auprès de certains coloniaux. Nous voulons parler du projet de la création d'un parlement colonial (1). Ce sera comme une sorte d'appendice à ce chapitre.

pourrait être assez débonnaire pour tolérer sur son territoire les rivalités électorales entre sujets d'une autre nation.

(1) V. Dislère, *Notes sur l'organisation des colonies*.

Le pouvoir de légiférer pour les colonies serait attribué à une assemblée politique, dont les membres seraient tous nommés par nos possessions d'outre-mer. Là seraient élaborées, au milieu de gens d'une compétence indiscutable, toutes les mesures législatives spéciales par lesquelles seraient régies les colonies. Ainsi tomberaient plusieurs des objections que nous avons faites en montrant les inconvénients multiples qu'il y aurait à confier aux Chambres actuelles le pouvoir de légiférer pour les colonies.

De prime abord le projet paraît assez séduisant, mais son application soulève de nombreuses difficultés qui ont obligé ses auteurs à y introduire de tels amendements que ce parlement colonial ne serait plus qu'une assemblée sans prestige et aux attributions vulgaires.

Il ne fait tout d'abord aucun doute que le parlement métropolitain, habitué à l'omnipotence, verrait d'un mauvais œil ce « collègue », si nous pouvons nous exprimer ainsi, aussi puissant que lui. Quelles que soient sa nature et sa tendance démocratiques actuelles, nous avons tout lieu de craindre qu'il ne le prenne de très haut avec le nouveau venu, et se refuse de traiter avec lui d'égal à égal. Cette situation mal définie serait la source de conflits dont la gravité ne saurait échapper à personne.

Les partisans du projet l'ont bien compris. Afin de ménager les susceptibilités des Chambres, ils déclarent que le parlement colonial tiendrait son pouvoir, non pas des collèges électoraux, mais d'une délégation du parlement national. A cela nous avons déjà répondu plus haut que le pouvoir de faire la loi ne peut pas être délégué par celui qui ne le possède lui-même qu'en vertu d'une délégation.

Ce n'est pas tout. Les matières les plus importantes,

comme par exemple le régime militaire, les droits politiques, le régime électoral, les attributions des assemblées locales seraient réservées, aussi bien pour les colonies que pour la mère-patrie, au parlement métropolitain.

En ce qui concerne la composition de la nouvelle assemblée, ses membres seraient très peu nombreux, et les colonies de formation récente ne sauraient être admises à y envoyer des représentants.

Enfin, le gouvernement pourrait toujours se refuser à promulguer les dispositions prises par l'assemblée, et conserverait d'une manière générale le droit, dans les cas exceptionnels (traduisez selon son bon plaisir), d'intervenir par voie de règlement.

Ainsi limité dans son action, le parlement colonial n'est plus qu'une chambre consultative, et le but poursuivi est complètement manqué. Nous n'insisterons pas davantage (1).

(1) Nous devons encore citer pour mémoire une idée émise par quelques-uns de ceux qui proposent la création dans nos colonies de grandes compagnies privilégiées. (Voir notamment sur ce sujet, qui ne rentre pas dans le cadre de notre étude, l'opuscule de M. Cauwès, *Les compagnies de colonisation privilégiées*). Ces compagnies, disent-ils, sont des entreprises puissantes, susceptibles d'exercer une autorité très étendue, et on n'a pas hésité, sous l'ancien régime, à leur conférer le droit de faire la loi ; ce système ne pourrait-il donc encore être suivi ?

Nous ne contestons pas l'importance de ces sociétés, et le grand rôle qu'elles sont parfois appelées à jouer ; mais nous ne voyons aucune bonne raison de leur donner de tels pouvoirs. Nous avons constaté, dans la première partie, que ce système était loin d'avoir donné complète satisfaction, et avait, au contraire, provoqué de nombreux abus. Adam Smith a d'ailleurs écrit quelque part que le gouvernement d'une compagnie de marchands était le pire des gouvernements. Puis les considérations qui militaient à cette époque en faveur de l'extension accordée aux compagnies, tant au point de vue politique qu'au point de vue économique, ont aujourd'hui énor-

En commençant la dernière partie de cette étude, nous avons déclaré que, par suite de la grande variété de nos colonies, c'était une chimère de vouloir leur donner une administration uniforme, et qu'il fallait pour chacune d'elles une organisation spéciale.

Nous avons donc à rechercher ce que doivent être ces organisations spéciales, et surtout à quelle autorité il convient, dans les divers cas qui peuvent se présenter, de confier le pouvoir de légiférer.

Et, comme se borner à une étude purement théorique dans une question aussi complexe nous semble bien téméraire, nous allons d'abord demander aux divers peuples colonisateurs de quelle manière ils l'ont comprise et quelle solution ils y ont donnée.

CHAPITRE II

ÉTUDE DE LA QUESTION DANS LES COLONIES ÉTRANGÈRES

PREMIÈRE SECTION. — *Colonies portugaises.*

Les règles et les tendances d'après lesquelles le Portugal gouverne actuellement ses colonies sont celles de la politique dite d'assimilation, dont nous avons parlé dans le chapitre précédent. Les possessions portugaises sont considérées comme partie intégrante du territoire métro-

mément perdu de leur valeur. Enfin, les compagnies de colonisation ne pourraient tenir ce privilège que d'une délégation du Parlement, et nous avons dit et répété maintes fois qu'une délégation de ce genre était impossible.

politain et soumises autant que possible au même régime que les provinces du continent européen.

Elles ont la même constitution, les mêmes lois, la même organisation administrative, sous la seule réserve des exceptions nécessitées par les exigences locales. Leurs habitants jouissent de tous les droits civils et politiques accordés aux citoyens de la mère-patrie, et envoient des députés au Parlement de Lisbonne.

Celui-ci vote en principe toutes les lois coloniales, notamment celles qui concernent l'organisation civile, politique et militaire, les douanes, les institutions de crédit, la monnaie, les subventions accordées par l'Etat aux budgets locaux.

Néanmoins, s'il s'agit d'une mesure relative à une seule colonie, pour éviter les retards d'une discussion devant les Chambres, ou bien encore en l'absence de ces dernières s'il y a urgence, le pouvoir exécutif est autorisé à intervenir directement à charge de leur en rendre compte et d'obtenir leur ratification. Le ministre de la marine et d'outre-mer, qu'assiste une junta consultative, est responsable devant les Cortès des dispositions prises.

Près du gouverneur de chaque colonie et dans chaque province, il existe également des juntas dont la mission est de donner des avis aux pouvoirs publics. Les membres de ces diverses assemblées sont nommés par le gouvernement.

Disons en terminant que pour l'archipel des Açores, les îles Madère et Porto-Santo, l'assimilation est absolue, ces diverses possessions étant sous tous les rapports soumises à l'organisation métropolitaine.

DEUXIÈME SECTION. — *Colonies espagnoles.*

Un second exemple de l'application des principes de la politique dite d'assimilation nous est fourni par les colonies espagnoles.

Cette application est rigoureuse pour les îles Canaries et les comptoirs de l'Afrique septentrionale, qui sont considérés comme des portions détachées du territoire métropolitain ; ces établissements constituent au point de vue politique et administratif une province du royaume, tout comme les îles Baléares.

Les autres possessions de l'Espagne étaient également tenues dans une tutelle étroite. Le traité signé à Paris le 10 décembre 1898, qui a dépouillé la monarchie espagnole de son empire colonial, enlève à l'étude que nous aurions pu faire à ce sujet une grande partie de son intérêt.

Néanmoins, au mois de novembre de l'année 1897, toute une série de décrets avaient organisé aux Antilles un régime d'autonomie fondé sur des bases très libérales. Et, bien que, par suite des événements militaires de la guerre hispano-américaine, ce système n'ait pu recevoir son application, il serait peut-être intéressant pour nous de parcourir rapidement le texte de ces décrets pour rechercher quelle solution on y avait donnée à la question qui nous occupe.

Ils sont au nombre de trois. Voyons d'abord celui qui porte la date du 25 novembre.

L'article premier donne aux Espagnols résidant aux Antilles comme à ceux de la péninsule les droits consignés dans l'article premier de la constitution et garantis par les lois du royaume. Il stipule en outre que les lois complé-

mentaires, spécialement celles sur les poursuites criminelles, l'ordre public, l'expropriation forcée, l'instruction publique, la presse, les réunions publiques, la justice militaire, seront en vigueur à Cuba et à Porto-Rico. Aux termes de l'article 3, le ministère des colonies, avec l'avis du conseil d'État, devra reviser la législation des Antilles ainsi que les ordres émanés, depuis la promulgation de la constitution, des gouverneurs généraux, et publier les résultats de cette revision, afin qu'on ne puisse prendre des dispositions contraires à la lettre ou à l'esprit des lois constitutionnelles de la monarchie espagnole.

Le deuxième décret, du même jour, applique aux Antilles le système général de la loi électorale espagnole du 26 juin 1890. L'article premier pose les bases du suffrage universel en déclarant électeurs tous les Espagnols mâles majeurs de 25 ans, jouissant de leurs droits civils et résidant au moins depuis deux ans dans une commune.

Le troisième décret, publié le 27 novembre, concerne le fonctionnement de l'autonomie cubaine. D'après les articles 1 et 2, le gouvernement de chaque île se compose d'un parlement insulaire divisé en deux chambres et d'un gouverneur général représentant la métropole. L'article 3 dispose que la faculté de légiférer sur les affaires coloniales appartient aux chambres et au gouverneur général. La chambre haute, qui porte le nom de conseil d'administration, comprend 35 membres dont 18 élus d'après la loi électorale et 17 nommés par le gouverneur. Les membres de l'autre chambre, dite des représentants, sont élus à raison de 1 par 25.000 habitants. En vertu de l'article 29, le parlement a le droit de recevoir le serment du gouverneur général et de sauvegarder la constitution et les lois sur l'autonomie.

Le gouverneur général sanctionne, promulgue les statuts coloniaux ; il est assisté de cinq secrétaires, qu'il nomme et révoque de sa propre autorité. Le parlement peut s'adresser au gouvernement central par l'intermédiaire du gouverneur, pour lui proposer la suppression ou la modification des lois du royaume actuellement en vigueur.

L'article 3 réserve les droits de la métropole, pour le cas où le gouverneur général jugerait que les intérêts généraux peuvent être lésés par les statuts coloniaux. Le parlement a le droit de légiférer sur tous les points qui ne sont pas expressément réservés aux Cortès du royaume ou au gouvernement central (1).

Telles étaient les grandes lignes des décrets nouveaux, dont l'application aurait été, assurément, une expérience curieuse à suivre.

TROISIÈME SECTION. — *Colonies hollandaises.*

Les colonies de la Hollande sont peut-être les plus prospères que l'on connaisse ; il est vrai qu'il n'y a pas de colonies au monde qui aient autant de garanties de bonne administration.

Aux termes de la constitution, les possessions néerlandaises sont placées sous le contrôle des États généraux du royaume ; mais, en réalité, elles jouissent de la plus grande indépendance vis-à-vis de la mère-patrie ; leurs lois, leur organisation administrative et judiciaire, leur budget, leur armée, leur personnel, tout chez elles est distinct de ce qui existe dans la métropole.

(1) V. les textes dans la *Revue du droit public*, n° de mai-juin 1898, p. 526.

Un texte organique spécial réglemente chaque colonie.

Dans la Guyane, le pouvoir législatif est exercé par les États coloniaux, dont les membres sont élus par les habitants qui paient un certain cens. Ces États votent le budget sous réserve de l'approbation royale. Les autres lois sont promulguées par le gouverneur, qui détient le pouvoir exécutif et a le droit de dissoudre les États. Le gouverneur, nommé par le roi, est assisté d'un conseil de gouvernement également choisi par le pouvoir central.

Nous retrouvons la même organisation dans les Antilles, à Curaçao, avec cette différence que les États coloniaux y sont remplacés par un conseil colonial dont les membres doivent au roi leur nomination, et que le gouverneur ne possède pas à son égard le droit de dissolution.

Mais ce qui va offrir pour nous le plus grand intérêt dans l'étude des colonies de la Hollande, c'est de rechercher à l'aide de quels procédés ce petit peuple, dont le pays n'est qu'un point sur la carte de l'Europe, domine depuis trois siècles sur le vaste empire colonial de l'Insulinde, qui compte trente-cinq millions d'habitants et qui comprend des îles grandes comme la France.

Le gouvernement des Indes Néerlandaises repose dans les mains d'un seul homme, mandataire du roi, qui porte le titre de gouverneur général. Il rend des ordonnances ayant force de loi sur toutes les matières non réservées à l'autorité centrale et possède des pouvoirs très étendus. Il nomme, dans l'armée des Indes, à tous les grades jusqu'à celui de colonel inclusivement.

A ses côtés siège le conseil des Indes, composé de cinq membres nommés par le roi, simple corps consultatif chargé de donner ses avis. Dans certains cas pourtant ces

avis sont obligatoires pour le gouverneur, qui, s'il y a conflit, peut en appeler au roi afin de mettre sa responsabilité à couvert.

Il peut même, contre la décision du conseil, prendre les mesures qu'il juge opportunes lorsqu'il estime que l'intérêt général de la colonie souffrirait des délais qu'entraîne l'appel au roi.

L'administration est répartie entre sept départements ministériels.

L'île de Java, qui dans cet immense empire mérite une mention spéciale, est divisée en vingt-deux provinces à la tête desquelles sont placés des fonctionnaires européens qui sont aussi compétents dans leur province que le gouverneur général dans la colonie. Le grand principe d'après lequel cette administration fonctionne, c'est que la population indigène doit, autant que possible, être laissée sous la direction de ses propres chefs, mais sous le contrôle et la surveillance d'agents du pouvoir central.

Parallèlement à la hiérarchie des fonctionnaires européens, il y a toute une hiérarchie de fonctionnaires indigènes. Selon l'excellente méthode de notre grand génie colonisateur Dupleix, on laisse aux princes autochtones l'illusion du pouvoir, en voilant l'action des dirigeants européens. A côté de chaque résident est un régent indigène, appartenant à une haute et ancienne famille, et qui reçoit du gouvernement de gros émoluments pour pouvoir tenir dignement son rang et s'octroyer tout le luxe d'une cour asiatique ; le résident ne fait rien que par son intermédiaire, et lui donne des ordres sous forme de « recommandations ». Le régent les observe scrupuleusement, car il sait bien que, sous les dehors d'un radjah, il n'est qu'un employé salarié du gouvernement hollandais à qui seul il

est redevable de son installation et de son maintien au poste élevé qu'il occupe. Quant aux indigènes, ils obéissent bien plus docilement au régent de leur race qu'à un fonctionnaire européen (1).

Ce système a donné les meilleurs résultats au point de vue politique.

Il va sans dire qu'aucune des colonies des Pays-Bas n'est représentée au Parlement néerlandais.

QUATRIÈME SECTION. — *Colonies anglaises.*

§ 1^{er}. — **Organisation générale.**

Pour expliquer la suprématie coloniale de l'Angleterre, on met surtout en avant la grande fécondité de la race anglo-saxonne, l'esprit d'initiative, d'ordre et de persévérance qui la caractérise, enfin la législation anglaise qui pousse les cadets de famille à aller chercher fortune au-delà des mers. Mais selon nous il faut en rechercher la cause principale dans la sagesse et dans l'esprit de suite qui ont présidé à l'organisation politique et administrative des colonies britanniques ; aussi nous n'hésiterons pas à en faire une étude approfondie, dans l'espoir d'en tirer d'utiles enseignements.

Nous devons dire tout d'abord qu'il n'y a pas de constitution coloniale anglaise au sens propre du mot, pas plus qu'il n'y a de constitution métropolitaine.

Des jurisconsultes ont recherché et réuni les textes applicables aux possessions de l'Empire, mais le législateur n'a jamais sanctionné de son autorité un recueil métho-

(1) Il existe en Hollande neuf écoles coloniales florissantes où se recrute le personnel de l'administration coloniale.

dique complet de ces dispositions. Les précédents et la coutume, ainsi que nous aurons occasion de le constater, sont, en outre, pour le droit colonial une source non moins importante que la loi écrite.

Remarquons aussi que les diverses contrées qui appartiennent aux Anglais ne sont même pas toutes pour eux des colonies et le terme plus général de *possessions anglaises* est le seul qu'ils jugent applicable à toutes les dépendances du Royaume-Uni. C'est ainsi qu'elles sont désignées dans les publications officielles qui ont trait à toutes les parties de l'Empire, comme par exemple le *Statistical abstract, for the colonial and other possessions of the United Kingdom*. Parmi les possessions qui ne sont pas des colonies, il faut mentionner au premier rang l'Inde, sur laquelle nous reviendrons tout à l'heure, et ses dépendances, formant un empire dans l'empire, gouvernée par un vice-roi sous l'autorité d'un ministre spécial ; il faut citer ensuite les protectorats des Somalis, de la côte du Niger et de l'Ouganda, qui sont rattachés au ministère des affaires étrangères ; l'île de l'Ascension, qui dépend du ministère de la marine, et surtout les territoires attribués aux grandes compagnies privilégiées, comme la compagnie royale du Niger, la compagnie britannique de l'Afrique du Sud et la compagnie du nord de Bornéo. Ces compagnies en général exercent dans leur domaine de véritables droits de souveraineté : droits de vie et de mort sur les habitants, d'avoir une armée, une marine, de créer des impôts, de battre monnaie, etc.

Les autres possessions britanniques sont des « colonies » ou du moins dépendent du ministère des colonies.

Ici, il faut distinguer avec soin :

1° Les colonies acquises par voie de conquête ou par cession ;

2° Et les colonies acquises par le droit de premier occupant.

Les premières communément appelées colonies de la couronne sont placées sous l'autorité immédiate du souverain qui règle leur constitution comme il l'entend, et délègue le plus souvent le pouvoir législatif lui appartenant, sous réserve de l'approbation royale, soit au gouverneur seul, comme à Gibraltar et à Sainte-Hélène, soit au gouverneur assisté d'un conseil (1).

Toutefois ces colonies conservent les lois qu'elles avaient au moment de la conquête ou de la cession, jusqu'à ce qu'il en soit ordonné autrement. C'est ainsi que le code français de la Martinique est encore en vigueur à Sainte-Lucie, quatre parties sur cinq du code Napoléon dans l'île Maurice, l'ancienne coutume de Normandie dans les îles de la Manche, dans l'Inde les lois hindoues et musulmanes.

Pour les colonies de la seconde catégorie au contraire, la législation de la mère-patrie leur est applicable de plein droit, tout au moins dans la période du début de l'occupation. Cette règle est ainsi définie par Blackstone : « Comme

(1) Ce conseil est nommé selon les pays, soit entièrement par la couronne (Nouvelle-Guinée, Ceylan, les îles Falkland, Fidji, les Seychelles, Hong-Kong, les colonies de la côte ouest d'Afrique, la plupart des Antilles et le Honduras britannique), soit partie par la couronne et partie par des corps électoraux assez restreints (Malte, la Guyane anglaise, l'île Maurice, les îles Bohamon, les îles Bermudes, la Jamaïque, la Barbade). Les conseils législatifs nommés par la couronne se composent généralement des principaux fonctionnaires de la colonie et de particuliers désignés nominativement. Les proportions sont indiquées dans les chartes respectives de chaque colonie, dans la commission ou les instructions du gouverneur.

la loi anglaise est un patrimoine qui appartient à tout sujet britannique par droit de naissance, et qu'il peut l'emporter avec lui partout où il va, il s'ensuit que, s'il met le pied sur une terre nouvelle et inhabitée, il y importe par ce seul fait la législation anglaise, qui dès lors devient la loi du pays qu'il colonise. » Toutefois ces colonies ne prennent de la législation anglaise que ce que peuvent comporter leur position et leur état d'enfance ; et quand elles sont parvenues à un état de développement assez avancé, il leur est accordé une organisation parlementaire toute semblable à celle de l'Angleterre : deux chambres dont l'une est élue en général au suffrage universel, un ministère responsable, un gouverneur représentant la reine sans avoir plus de pouvoir qu'elle.

C'est le Parlement de Westminster qui détermine par une loi organique spéciale pour chaque colonie la composition et les pouvoirs de ces gouvernements locaux ; le régime constitutionnel qu'il a ainsi établi ne peut être modifié sans son assentiment qui n'est jamais refusé, il est vrai, aux colonies autonomes lorsque les Chambres locales se sont prononcées. Ainsi une campagne assez vive est menée en ce moment dans les possessions britanniques de l'Océanie en faveur du referendum qui interviendrait notamment pour trancher les conflits pouvant surgir entre les deux chambres. Cela nécessiterait un changement dans les constitutions de ces colonies, mais il ne suffirait pas que la proposition fût adoptée par un vote du Parlement local pour entrer en vigueur, il faudrait en plus l'adhésion du Parlement du Royaume-Uni qui a octroyé la constitution et sans l'autorisation duquel elle ne peut être changée.

Cette garantie n'est point la seule ; la coutume réserve

d'une manière générale le droit d'intervention des Chambres anglaises dans les affaires intérieures de la colonie. Ce droit, elles n'en usent jamais, mais il n'en existe pas moins. Les colonies qui jouissent d'institutions représentatives, fort jalouses de leurs privilèges, n'ignorent pas cependant que le Parlement métropolitain peut *in extremis* leur imposer sa volonté, et elles s'arrangent toujours pour éviter une semblable alternative. Si par exemple d'anciennes lois, votées par le législateur anglais avant l'émancipation de la colonie, deviennent en opposition avec les intérêts nouveaux de cette dernière, l'assemblée locale en demande avec déférence le rappel au gouvernement de la reine, et ce n'est qu'une fois ce rappel obtenu qu'elle promulgue des lois nouvelles sur ce même sujet. De part et d'autre, on le voit, chacun connaît ses prérogatives et ses devoirs, bien qu'il n'existe aucun acte définissant spécialement les droits respectifs des deux parties. En ceci comme en beaucoup d'autres cas la tradition est le seul guide.

Enfin il y a un troisième ordre de garanties. Les gouverneurs des colonies ont le droit de refuser leur signature à un *bill* voté par les Chambres locales, qui ne peut alors devenir une loi. Cela s'explique si l'on songe que les gouverneurs (1) sont nommés sur la proposition du ministre des colonies par la couronne, et que celle-ci peut opposer son veto à toute loi émanant des parlements coloniaux. Ce droit, la reine le délègue au gouverneur dans la lettre de commission, ou plutôt voici comment généralement les choses se passent. Les instructions qu'il emporte distin-

(1) Les gouverneurs sont civils ou militaires (dans les possessions stratégiques).

guent les cas dans lesquels il a toute liberté d'appréciation, et ceux dans lesquels il est obligé de soumettre les lois à la sanction royale ou de ne les approuver lui-même qu'avec une clause suspensive pour l'exécution jusqu'à ce qu'elles aient été confirmées par la couronne (1). Les lois transmises par les gouverneurs au ministre des colonies sont d'abord déferées par celui-ci à un conseiller attaché à son département pour qu'il examine leur légalité, si le gouverneur n'a pas outre-passé ses pouvoirs, si elles ne contiennent pas quelque disposition portant atteinte aux prérogatives de la couronne ou contraires aux lois du royaume, si enfin elles remplissent bien le but que sa législature locale s'était proposée d'atteindre en les édictant. Les actes coloniaux ayant trait aux affaires commerciales sont en outre soumis à l'examen du bureau du commerce. Un rapport est dressé qui signale, s'il y a lieu, les irrégularités commises; la couronne en prend connaissance et confirme ou infirme les lois en question. Ce dernier cas est assez rare, surtout quand il s'agit d'une question d'ordre intérieur, on laisse les choses suivre leur cours.

Quant à l'application des lois de la métropole aux colonies, on admet que celles de ces dernières qui ont reçu une constitution représentative peuvent introduire dans leurs codes la loi commune de l'Angleterre ou toute partie de la loi écrite qu'il leur plaît.

D'autre part, les actes émanés de l'autorité législative métropolitaine sont obligatoires pour les sujets coloniaux

(1) Ce qui permet en Angleterre de donner aux gouverneurs des pouvoirs aussi étendus, c'est qu'elle entoure de soins multiples le choix de ces fonctionnaires. Voir à ce sujet Chailley-Bert, *Indo-Chine*, ch. vi et vii.

de la couronne aussi bien que pour tout autre sujet anglais, lorsque par une disposition spéciale ou par leur sens même ils concernent les possessions britanniques. Le Parlement peut étendre à toute colonie l'application d'une loi d'intérêt général votée par la métropole ; dans ce cas, ses décisions priment de plein droit et annulent au besoin celles des législatures locales qui seraient en opposition avec les textes nouveaux.

En ce qui concerne le budget, il est voté par l'assemblée locale dans les colonies qui ont des institutions représentatives. Ailleurs, le gouverneur le soumet tout préparé au conseil législatif ; si la majorité de ce dernier le repousse elle fait un projet à elle, et les deux sont envoyés avec explication à l'appui au pouvoir métropolitain qui décide en dernier ressort. Le budget adopté, il est transmis au ministre des colonies qui se charge de le faire approuver par la reine.

Le Parlement anglais a la faculté d'allouer aux colonies des subventions sur les fonds de l'Etat. La couronne ne saurait établir directement des impôts dans les possessions britanniques, mais elle peut par l'intermédiaire des gouverneurs demander, pour le service de la colonie, des subsides pécuniaires aux assemblées locales qui seules ont le pouvoir de les accorder. En réalité, c'est la carte forcée, car ces dernières savent bien ce qu'il leur en coûterait en cas de refus.

Enfin chacune des possessions britanniques, colonie de la couronne ou colonie autonome, est maîtresse de ses droits de douane, et de tous côtés des tarifs en général très élevés hérissent de barrières presque infranchissables le territoire de l'empire. Les produits des autres dépendances de l'Angleterre, et de la métropole elle-même,

ne sont pas mieux traités à l'entrée d'une colonie que les importations de l'étranger. D'autre part, le Royaume-Uni ne favorise aucunement les marchandises coloniales et ouvre librement ses ports aux denrées du monde entier.

Pour illustrer en quelque sorte l'étude que nous venons de faire sur l'organisation générale des possessions de nos voisins d'outre-Manche et rendre plus frappants encore les principes dont s'est inspirée la politique coloniale anglaise et qui ont donné de si brillants résultats, nous allons en rechercher l'application dans quelques exemples choisis dans les diverses parties du monde.

§ 2. — Canada.

La confédération des colonies anglaises de l'Amérique du Nord porte le nom de Dominion du Canada.

Conformément à la loi organique du 29 mars 1867, le gouvernement fédéral se compose de la reine, représentée par le gouverneur général, d'une chambre haute appelée Sénat et d'une chambre des communes. Chaque province organise comme elle l'entend son collège électoral ; le nombre seul des représentants qu'elle peut envoyer siéger à la chambre basse est déterminé par la loi de 1867. Les membres du Sénat sont nommés à vie par le gouverneur.

Chacune des provinces de la confédération est elle-même administrée par un gouvernement particulier comprenant presque toujours un lieutenant gouverneur, un conseil exécutif, un conseil législatif et une assemblée législative.

Toute loi votée doit être soumise au gouverneur général, qui peut accorder sa sanction, ou la refuser, ou ajour-

ner sa décision. En outre, dans le cas où il ratifie, la reine a le droit, même après cette approbation, et pendant un délai de deux ans, de désavouer le gouverneur.

§ 3. — Australie.

Dans les cinq colonies qui se partagent le continent australien, dans l'île de Tasmanie et dans l'archipel de la Nouvelle-Zélande, nous trouvons l'organisation suivante.

A la tête de l'administration se trouve le gouverneur, nommé par la reine, qui détient le pouvoir exécutif, mais est surtout un personnage d'apparat. C'est lui qui nomme les membres du conseil exécutif siégeant à ses côtés ; mais encore, pour faire son choix, doit-il tenir compte des dispositions des assemblées, car ce conseil est responsable devant les chambres. Le gouverneur a le droit, en vertu des articles 17, 18 et 19 de la loi du 14 août 1885, de donner ou de refuser son assentiment aux lois votées par les chambres locales, ou bien encore, d'en référer à la reine. De plus, comme pour le Canada, mais avec cette différence que le délai n'est que d'une année, Sa Majesté a le pouvoir de rejeter la loi, bien qu'approuvée déjà par le gouverneur au nom de la couronne.

Le Parlement se compose de deux chambres : un conseil législatif et une assemblée législative. Le conseil législatif, dont les membres sont tantôt nommés par le gouvernement, à vie ou pour un certain nombre d'années, tantôt élus par un corps censitaire, joue le rôle de la chambre des lords, repoussant parfois les lois votées

par la chambre basse, quitte à céder si, après une dissolution, les électeurs se prononcent contre lui.

L'assemblée législative se distingue de la chambre des communes anglaise en ce qu'elle est élue par le suffrage universel, mais elle est, comme cette dernière, l'organe moteur du gouvernement, faisant et défaisant les ministères. Les questions politiques, économiques et sociales les plus importantes y sont discutées ; néanmoins, la majorité du personnel parlementaire est inférieure à sa tâche, et c'est là une cause fréquente d'instabilité ministérielle. Les trois principales colonies : Victoria, Nouvelle-Galles, Zélande, ont eu, depuis quarante ans, de vingt-sept à vingt-huit cabinets ; l'Australie du Sud, quarante-deux ; la moins instable, le Queensland, quinze seulement.

§ 4. — Afrique du Sud.

Tout en procédant résolument à la mise en valeur du pays, les Anglais se gardent cependant d'agir avec précipitation ; nulle part ils n'ont mieux montré que dans cette Afrique du Sud, peuplée d'un mélange si complexe de races variées, l'admirable souplesse de leur génie colonisateur. On ne s'est point imaginé ici d'assimiler ce qui était inassimilable, ni d'unifier ce qui était essentiellement divers ; les possessions britanniques de l'Afrique du Sud, sans parler du Transvaal et de l'Orange, qui ne sont encore annexés que sur le papier, ne forment pas moins de neuf domaines politiques distincts, auxquels sont appliqués des régimes distincts, savamment gradués, suivant leur degré de civilisation et les races qui les habitent.

La colonie du Cap est depuis 1872 colonie autonome ; son gouverneur, nommé par la couronne, n'a dans la colonie même que les pouvoirs très restreints d'un chef d'Etat constitutionnel, mais il est haut commissaire de la reine pour l'Afrique du Sud, il a la haute main sur tous les intérêts britanniques dans cette partie du monde. Natal et les protectorats qui en dépendent sont seuls soustraits à son influence.

Les quatre territoires qui forment la Cafrerie britannique sont, à cause de leur population presque exclusivement noire (560.000 Cafres contre 10.000 blancs), soumis à un régime spécial ; les tribus indigènes y sont très fortement constituées ; l'on s'est bien gardé du reste de contrarier leurs usages, et on leur a attribué de larges réserves où leur organisation traditionnelle de la propriété collective s'est maintenue, tout en facilitant l'acquisition individuelle de terres à tous ceux qui la désirent.

Natal a reçu, mais depuis 1893 seulement, la plénitude du gouvernement responsable et parlementaire, sauf en ce qui concerne les affaires indigènes, que la métropole a fort sagement réservées au gouverneur, ne voulant pas abandonner 469.000 noirs aux passions et aux préjugés de 42.000 blancs. De Natal dépendent les protectorats administratifs du Zoulouland et d'Amatougaland.

Le Bechuanaland britannique, resté jusqu'à la fin de 1895 « colonie de la couronne » et gouverné par un administrateur placé sous l'autorité du haut commissaire à qui appartenait le droit de légiférer par décret, a été jugé alors suffisamment civilisé pour être annexé à la colonie du Cap au parlement de laquelle il est maintenant représenté.

Dans le protectorat administratif du Basoutoland, un

résident britannique surveille les divers chefs indigènes, sous la haute autorité du gouverneur du Cap.

Il y a encore les protectorats du Nyassaland et de Rhodésia.

Mais, sous la variété des régimes politiques adoptés par l'Angleterre pour les possessions sud-africaines, on retrouve une pensée constante : donner aux blancs, partout où ils sont nombreux, le plus de libertés possibles jusqu'à l'autonomie presque complète, tout en assurant le respect des droits et des coutumes des indigènes, parce que c'est le seul moyen d'obtenir la tranquillité de ceux-ci, c'est-à-dire de maintenir la sécurité qui est la première de toutes les conditions pour le développement d'une colonie.

§ 5. — L'Inde.

Jusqu'à la rébellion des cipayes en 1857, l'Inde a été administrée par la compagnie des Indes Orientales anglaises. A cette époque la couronne se substitua à la compagnie et aujourd'hui l'empire indien dépend d'un ministère spécial, « l'Indian Office », qui constitue à lui seul un véritable cabinet.

Pour comprendre l'importance donnée au gouvernement de l'Inde il ne faut pas oublier que sa superficie est égale à celle de l'Europe avec la Russie, et sa population de 258 millions d'habitants. Cet immense empire ne comporte aucune espèce d'unité physique, politique, sociale ou religieuse ; la diversité des races qui le peuplent va de la sauvagerie la plus dégradée à la civilisation la plus raffinée. En réalité il n'y a pas d'Inde, ni de nation hindoue ; car les 700 Etats qu'elle comprend sont aussi étrangers l'un à l'autre que l'Angleterre l'est à chacun d'eux ; ce qui ex-

plique aussi comment cette puissance a pu s'implanter dans la grande péninsule asiatique.

Le livre fort intéressant publié sur l'Inde par sir John Strachey, à qui nous ferons de larges emprunts dans l'étude qui va suivre, montre quels merveilleux effets l'administration anglaise, guidée par les principes de la politique d'autonomie, a obtenus dans la plus vaste possession dont l'histoire du genre humain fasse mention. Ce n'est pas ici le lieu, et nous le regrettons bien vivement, d'exposer par le détail les avantages que l'Angleterre tire de ce régime pour son commerce, pour sa force d'action au dehors et pour son légitime orgueil ; on les trouvera dans l'ouvrage cité plus haut dont nous ne saurions trop conseiller la lecture ; mais nous allons du moins esquisser à grands traits l'organisation qui les a produits.

L'acte fondamental qui, sauf de légères modifications, régit encore à l'heure actuelle presque tout le fonctionnement du gouvernement suprême et des gouvernements provinciaux de l'Inde est l'Indian Council Act qui porte la date de 1861. En voici les principales dispositions :

Le gouverneur général et les membres de son conseil sont nommés par la couronne. La durée de leurs fonctions n'est pas spécifiée, mais la coutume, presque toujours observée, leur fixe un terme de cinq années. On attribue communément le titre de vice-roi au gouverneur général, mais la loi ne connaît que ce dernier terme. Le conseil qu'il préside se compose de cinq membres ordinaires, et à la suite d'un acte de 1874 d'un sixième membre ordinaire pour les travaux publics. Chacun d'eux est chargé d'un grand service public. Le commandant en chef dans l'Inde peut être aussi (et dans la pratique il l'est toujours) membre extraordinaire du conseil. Les gouverneurs de

Madras et de Bombay en font partie à titre de membres extraordinaires, si le conseil se réunit dans les limites de leurs présidences, car le conseil peut s'assembler n'importe où.

Pour les questions de législation, des membres additionnels sont adjoints au conseil : six au moins, douze au plus nommés par le gouverneur ; la moitié au moins de ce conseil ainsi constitué doit être composée de membres n'exerçant aucune fonction officielle. On y fait toujours figurer parmi ceux-ci quelques indigènes, sans toutefois qu'ils puissent être en majorité. Ce conseil (au législatif) ne peut édicter aucune loi de nature à porter atteinte aux prérogatives du parlement ou de la couronne ; mais, à part ces exceptions, les pouvoirs du gouverneur général en conseil sont illimités. Tous les *acts* ont besoin pour être applicables de son assentiment. L'approbation de la couronne n'est pas nécessaire à la validité d'un *act*, mais elle a toujours le droit de les désavouer quel qu'il soit.

Indépendamment de ces pouvoirs législatifs ordinaires, le gouverneur général a été autorisé en 1870 à promulguer, sans faire appel aux membres additionnels du conseil, des « régulations » ayant force de loi dans les régions les moins avancées du territoire, auxquelles on juge préférable d'appliquer un système d'administration plus simple que celui qui fonctionne partout ailleurs. En outre, en cas de nécessité urgente, le gouverneur général peut de sa propre autorité et sans en référer à son conseil rendre des ordonnances qui ont force de loi pour une durée de six mois ; ce droit n'a été exercé que rarement pour certains motifs d'utilité passagère.

Nous trouvons la même organisation de conseils législatifs auprès de chacun des lieutenants-gouverneurs pro-

vinciaux, mais aucune loi n'est valide sans la sanction du gouverneur général. De même les pouvoirs législatifs de ce dernier en conseil ne peuvent être affectés par les législatures locales. Le gouverneur général est de plus chargé des services qui, s'étendant sur l'Inde entière, ne peuvent bien fonctionner qu'à la condition de recevoir l'impulsion de l'autorité centrale seule, comme les travaux publics, les postes et télégraphes, etc.

Il y a pour toute l'Inde un code pénal mis en vigueur en 1860, et suivi en 1861 d'un code d'instruction criminelle ; c'est la procédure anglaise adaptée aux conditions du pays. La codification de la loi civile est une tâche beaucoup plus difficile. Les Hindous et les Mahométans possèdent de vastes corps de lois, dont plusieurs passent à leurs yeux pour avoir une origine divine, contenant des prescriptions nombreuses et détaillées sur toutes sortes de sujets touchant la propriété, les héritages, les rapports spéciaux. A moins que les coutumes, les croyances et les préjugés indigènes soient trop contraires aux principes de justice et d'humanité, les Anglais les respectent dans la mesure du possible, car le soupçon seul qu'ils auraient l'intention d'y porter atteinte pourrait entraîner des conséquences politiques dangereuses. Ces lois diffèrent suivant les provinces et se modifient constamment avec les coutumes locales et personnelles. Pourtant on tâche de rédiger des codes partiels qu'on rend applicables progressivement. On a terminé récemment un code de procédure civile ; une loi générale sur les contrats a également été faite.

A côté des provinces organisées, il y a les États indigènes, au nombre de plusieurs centaines, qui s'étendent sur plus de 1.300.000 kilomètres carrés, et forment une population

d'à peu près 55 millions d'habitants. Ils n'ont pas une indépendance absolue, mais, à part cette restriction générale, leurs chefs possèdent tous les degrés possibles de pouvoirs et d'importance, depuis le chef infime qui n'a que peu ou pas d'autorité politique, jusqu'aux princes qui disposent de revenus considérables et d'armées nombreuses, et qui dans les circonstances ordinaires administrent leurs possessions presque sans aucune immixtion anglaise. Ces États, composés en partie de tribus sauvages et pillardes toujours en guerre entre elles, ont pour la plupart reconnu depuis longtemps la suprématie britannique, d'une manière plus ou moins complète, par des traités. L'autorité du chef est plus ou moins étroitement limitée ; l'administration anglaise saisit tous les prétextes pour intervenir et rappeler sa domination en menaçant les rebelles d'une annexion complète.

Enfin, à la tête de toute cette organisation se trouve le conseil de l'Inde, qui siège dans la métropole et dont les quinze membres sont nommés par le secrétaire d'État de l'Indian Office. Sa fonction principale n'est point de diriger les détails de l'administration, mais d'examiner avec soin les actes déjà accomplis des gouvernements de l'Inde, d'indiquer les principes et de donner des instructions générales ayant pour but de guider la conduite de ces gouvernements. Il peut en outre accorder ou refuser sa sanction aux mesures politiques importantes qui doivent être soumises à son approbation. Ses membres sont surtout les gardiens des traditions et des leçons de l'expérience, car le climat oblige à un renouvellement incessant du personnel des fonctionnaires de l'Inde.

En terminant ce paragraphe, nous dirons un mot de ce

qui s'est passé en Birmanie. Il ne faudrait pas croire qu'une fois installés dans cette nouvelle possession, les Anglais se soient bornés à y rendre applicable la législation de l'Inde. C'est ainsi que le statut personnel, les mariages, les questions religieuses, les successions, sont encore régies par la coutume locale. Les codes et les lois générales de l'Inde ont bien été promulgués en Basse-Birmanie, mais ils ne l'ont été qu'après certaines modifications que semblait réclamer l'état de la province ; et elles ne sont pas applicables partout. On évite ainsi d'imposer aux populations un régime légal ou qui serait trop compliqué pour elles, ou qui heurterait leurs croyances ou leurs coutumes, et de se lancer prématurément dans des organisations coûteuses, superflues, souvent même gênantes. On évite également, sous prétexte que les temps ne sont pas encore venus, de laisser pendant plusieurs années tout un pays sans lois déterminées, sans administration régulièrement investie, et de demander à l'arbitraire, ce dont les Anglais dans leurs rapports entre eux ont horreur, la solution de toutes les difficultés.

§ 6. — Représentation coloniale.

Aucune des possessions britanniques n'est représentée au Parlement métropolitain. Les habitants du Royaume-Uni se sont toujours montrés fort hostiles à l'introduction des députés coloniaux dans les chambres. Par contre, les colonies à gouvernement responsable sont admises à entretenir à Londres des agents généraux, sortes de consuls chargés de défendre officieusement leurs intérêts auprès du gouvernement et de s'occuper de leurs affaires dans

la métropole. Pour les autres colonies, il existe une institution analogue, celle des agents de la couronne pour les colonies.

On estime en effet en Angleterre que le maintien des législatures locales serait incompatible avec l'existence d'une représentation coloniale dans la métropole. Et les colonies préfèrent de beaucoup se gouverner elles-mêmes, plutôt que d'être administrées directement par le Parlement, où elles enverraient un ou deux députés dont l'influence serait bien minime.

La métropole enfin a le droit exclusif de s'occuper des rapports extérieurs de toutes les colonies, quelle que soit leur organisation.

CINQUIÈME SECTION. — *Colonies allemandes.*

Les documents officiels relatifs aux pays sur lesquels l'Allemagne a étendu son autorité emploient presque indifféremment, pour les désigner, les expressions de protectorat, de colonie, de territoire protégé ou placé sous la protection de l'empire allemand. Pour s'expliquer la diversité de ces appellations, il faut se reporter à l'histoire toute récente de la colonisation chez nos voisins d'outre-Rhin.

Les possessions allemandes ont commencé par être des territoires placés sous la protection de l'empire, puis à la suite d'une évolution politique elles sont devenues de simples colonies directement administrées par la métropole.

Au début de cette histoire, en effet, vers l'année 1884, le gouvernement se borna à placer sous le protectorat de l'empire divers territoires où se trouvaient déjà des éta-

blissements ou tout au moins des sujets et des intérêts privés allemands. La seule intention était alors de constituer et d'administrer les colonies par l'organe de grandes compagnies de commerce privilégiées. L'empire n'avait d'autre dessein que de surveiller les affaires de ses compagnies et d'assurer dans les colonies le fonctionnement de la justice.

Mais bientôt il devint évident que les attributions laissées à l'activité du gouvernement étaient insuffisantes. Les espérances fondées sur les sociétés de commerce ne se réalisèrent pas ; et il fallut confier l'administration coloniale à des fonctionnaires impériaux.

Les lois du 17 avril 1886 et du 15 mars 1888 intervinrent pour fixer cette organisation. L'ensemble des droits de l'empire sur les colonies y est désigné d'un seul mot : « Schutzgewalt ». Cette expression intraduisable en français est presque équivalente à celle de souveraineté, mais elle implique en même temps une idée de protection. Elle a été choisie pour respecter certains droits reconnus par traité aux chefs indigènes. Mais ce n'est pas à dire non plus que l'Allemagne ait cherché à organiser de véritables protectorats. Un auteur fort connu, M. de Stengel, explique qu'avant la prise de possession impériale les diverses contrées qui en ont été l'objet étaient habitées sans doute par des nations indigènes dotées d'une certaine forme politique, mais que, ces nations n'étant pas des États organisés, membres de la communauté du droit des gens, il fallait regarder leurs territoires comme sans maître. Par suite un protectorat était impossible, puisqu'il suppose deux États, l'un protecteur et l'autre protégé ; et c'était donc une pleine souveraineté que l'empire avait acquise sur eux, par droit d'occupation.

Quoi qu'il en soit, les lois que nous venons de citer confient à l'empereur le soin de publier sans la coopération du parlement des ordonnances ayant force de loi pour les colonies.

Cependant l'organisation judiciaire est réservée au législateur ordinaire, qui doit aussi approuver les budgets coloniaux. Les lois faites pour l'empire ne sont pas applicables aux colonies hors le cas d'une disposition expresse. L'empereur peut céder son droit de légiférer, soit au chancelier de l'empire, soit aux fonctionnaires des colonies, soit encore à des sociétés commerciales. C'est ainsi que la compagnie de la Nouvelle-Guinée et la société de l'Afrique Orientale exercent de véritables droits de souveraineté. Les décrets de l'empereur doivent être contre-signés par le chancelier de l'empire, ministre responsable devant les chambres.

SIXIÈME SECTION. — *Congo belge.*

Bien que constitué en État indépendant, le Congo belge ressemble à une colonie en ce qu'il trouve en Europe son centre de direction et son point d'appui. A Bruxelles siège le gouvernement central constitué par un secrétaire d'État, assisté de trois secrétaires généraux (affaires étrangères, finances, intérieur). A Boma réside le gouvernement local composé d'un gouverneur général et d'un comité consultatif dont il prend l'avis. 684 agents européens répartis en quatorze districts sont chargés de l'administration. Néanmoins les résultats obtenus par ce formidable appareil sont si peu brillants que nous ne nous y arrêterons pas davantage.

Nous nous excusons de la longueur de ce chapitre. Le

sujet nous a paru si intéressant que nous nous sommes laissé aller parfois à entrer dans les détails sans prendre garde que nous oublions l'objet particulier de cet ouvrage. Nous avons cependant confiance que nous n'avons pas perdu notre temps, et que les recherches que nous avons dû faire non seulement nous donneront d'utiles renseignements pour notre étude, mais encore pourront être pour d'autres matière à de profitables réflexions sur le meilleur mode de gouvernement des colonies.

CHAPITRE III

PROPOSITIONS DE RÉFORMES.

Au cours de l'étude comparée qui précède nous nous sommes trouvés en face de deux systèmes bien distincts :

Le système des pays du nord, la Hollande et l'Angleterre, qui n'ont assimilé aucune de leurs « possessions », qui ne connaissent ni sénateurs, ni députés coloniaux, et dont toutes les entreprises de colonisation sont particulièrement prospères ;

Et celui des pays du midi, l'Espagne et le Portugal, qui pratiquent au contraire la politique d'assimilation dans leurs « provinces d'outre-mer », qui leur accordent des représentants, mais dont les établissements coloniaux périclitent de jour en jour.

Les résultats obtenus de part et d'autre parlent si haut par eux-mêmes, et justifient avec tant de précision les reproches que nous avons adressés à la théorie de l'assi-

milation que nous n'hésitons pas, le choix s'impose, à opter pour le premier système.

Ce n'est pas à dire que nous préconisons un régime d'autonomie absolue qui permettrait aux colonies de se soustraire à l'autorité métropolitaine ; ce serait là d'ailleurs un régime exclusif de toute idée de colonisation. Le pouvoir central doit conserver tous ses droits et ne laisser agir les gouvernements locaux que sous un contrôle sévère. C'est lui qui doit indiquer les principes et donner les instructions générales ayant pour objet de guider la conduite de ces gouvernements. Il lui appartient encore d'accorder ou de refuser sa sanction aux mesures politiques importantes qui doivent être soumises à son approbation.

Mais sous cette réserve on peut sans crainte remettre à nos possessions le soin de s'administrer elles-mêmes. Cette administration autonome est la seule qui soit en mesure de développer les ressources locales, de les utiliser judicieusement, de les ménager avec prudence et prévoyance, de connaître les besoins des populations subjuguées, de prendre des dispositions conformes à leurs civilisations spéciales, de les amener à la prospérité, en un mot de rendre ces établissements capables de vivre de leur vie propre tout en les conservant à la mère-patrie.

Car, à y bien réfléchir, d'où viendraient les idées séparatistes ? A coup sûr pas des fonctionnaires. Elles ne sont pas à redouter davantage des colons européens ni des indigènes à qui cette séparation n'offrirait aucun avantage : ils savent bien que le gouvernement local ne peut les protéger qu'à la condition de se sentir lui-même sous la tutelle d'une grande et puissante nation, et que, si la métropole venait à renier sa conquête, ils seraient exposés aux pires des dangers. C'est souvent au contraire dans les

colonies que l'on rencontre les formes les plus pures et les plus ardentes du patriotisme. Il n'y a pas de Français plus Français que ceux d'Algérie ou d'Indo-Chine, et pas d'Anglais plus profondément Anglais que ceux de l'Inde.

D'ailleurs une nation vraiment généreuse ne doit pas avoir pour but dans ses entreprises de colonisation d'asservir ses possessions nouvelles, mais bien au contraire de relever le niveau de leur civilisation et d'augmenter chez les indigènes la conscience de la dignité humaine. Ne semble-t-il pas alors que le droit de se gouverner soi-même, sous les seules réserves que nous avons formulées plus haut, ne soit le meilleur moyen d'arriver à ce beau résultat et que c'est là pour les habitants des colonies la vraie liberté ?

Aussi est-ce dans ce sens qu'il y a lieu selon nous de rechercher la réponse à la question posée au début de cet ouvrage, et qui revient à se demander quelle somme de décentralisation il est possible d'accorder à chaque colonie en ce qui concerne le pouvoir de légiférer.

Nous disons pour chaque colonie, parce que, ainsi que nous avons eu maintes fois occasion de le constater, sans qu'il soit besoin de s'y appesantir de nouveau ici, la grande variété de nos possessions d'outre-mer rend impossible l'application à toutes d'un régime uniforme.

Toutefois il ne faudrait pas en conclure que nous allons *ex cathedra* établir pour chacune de nos colonies un projet d'organisation spéciale ; ce serait là de notre part une présomption extrême que de prétendre connaître suffisamment, pour en parler avec autorité, leur situation et leurs besoins particuliers.

Mais en nous inspirant des réflexions que nous a suggérées l'étude du régime actuel, ainsi que des exemples

à nous offerts par les autres nations, et laissant aux compétences éprouvées le soin des détails d'application, nous dirons simplement quels principes, à notre avis, il conviendrait d'adopter dans le gouvernement de nos colonies, en ce qui concerne le point précis qui nous occupe : à qui il appartient d'y faire la loi.

Tout d'abord il est bien certain qu'il ne faut pas songer à établir des règles pour la période dite de conquête. Au début d'une entreprise de colonisation, l'autorité militaire puise dans la nécessité des circonstances le droit de prendre les mesures indispensables qu'elles exigent. On ne saurait laisser les territoires conquis sans aucune organisation et le chef de l'expédition doit pouvoir édicter quelques règles sommaires dont l'application est immédiate de plein droit.

Seulement l'urgence de la situation dans laquelle ces décisions ont été émises ne suffit pas à les revêtir du caractère définitif des mesures d'ordre général. Pour s'imposer à tous comme telles par la suite il est nécessaire, à notre point de vue, que les dispositions prises à la hâte dans des moments d'opportunité soient promulguées à nouveau avec la solennité ordinaire. Il faut que l'organe compétent, et qui devra posséder les pouvoirs voulus, dans l'acte par lequel il proclame possession française la colonie nouvelle, déclare après revision qu'à l'avenir tels arrêtés provisoires auront la même valeur que s'ils avaient été pris par l'autorité à qui il appartiendra dorénavant de faire la loi, et que les autres devront être considérés comme n'ayant jamais existé. De cette manière tout sera régulier, et il ne pourra plus y avoir de discussions comme celles que nous avons eu occasion de signaler, sur le de-

gré d'applicabilité ou même la validité des règlements faits pendant la période de conquête.

Nous avons dit en outre que le même acte aurait non seulement à procéder à la délimitation des territoires conquis, mais encore à déterminer le mode d'après lequel ils seront gouvernés et notamment à désigner l'autorité qui aura le pouvoir de légiférer. Ce sera là, pour chaque colonie, comme sa loi organique et qui lui devra être absolument spéciale. Ce procédé est le seul qui permette de donner à chacune de nos possessions le régime qui lui convient le mieux et le plus en rapport avec ses besoins particuliers, sans qu'on ait à se préoccuper de ceux des autres ; d'autre part, il se prête à toutes les modifications que l'expérience suggère ou qu'exigent les circonstances, sans que les changements apportés dans l'administration de telle colonie puissent avoir aucune répercussion sur sa voisine.

Ce système, celui en somme de l'Angleterre et de la Hollande, a de plus ce grand mérite de régler d'une manière durable la situation constitutionnelle des colonies, alors qu'aujourd'hui, comme nous l'avons vu, règne en cette matière la plus grande incertitude. Car cette loi organique sera une véritable constitution, au sens propre du mot, et elle devra émaner d'un organe investi du pouvoir constituant, qualité indispensable, puisqu'il aura à déléguer le droit de légiférer. La loi organique ne fera que poser les principes généraux et choisira les autorités qui auront mission d'édicter les mesures d'application. Or, cette délégation, nous le répétons, ne peut être contenue que dans une loi ayant force constitutionnelle.

Cherchons dès lors entre les mains de qui il conviendra

que cette loi organique remette le pouvoir législatif. Ici vont commencer les difficultés.

Nous avons vivement critiqué, du moins tel qu'il fonctionne actuellement, le système des décrets, à cause de l'arbitraire auquel il donne lieu. Nous avons aussi montré tous les inconvénients qu'il y aurait à confier aux chambres le droit de légiférer pour les colonies aussi bien que pour la métropole, soit qu'on applique en bloc aux premières la législation de cette dernière, soit qu'il soit fait pour elles des lois spéciales, théorie qui, dans les deux hypothèses, entraînerait en outre la représentation coloniale dont nous ne voulons à aucun prix. Nous avons également rejeté le projet de création d'un parlement colonial dont l'organisation soulève tant de difficultés pratiques.

Il faut bien cependant, dira-t-on, prendre une décision et faire un choix. C'est évident, et notre intention n'est pas de repousser de parti pris l'intervention du chef de l'État ou des Chambres. Si nous avons combattu ces divers systèmes, c'est que, sous la forme sous laquelle ils sont présentés, nous les trouvons trop absolus. Nous voudrions voir adopter une politique plus souple, et qui, sans sortir de la légalité, puisse s'approprier aux situations multiples que l'on pourra rencontrer.

Nous appuyons sur ce mot « sans sortir de la légalité », car il est indispensable de ne pas perdre de vue qu'on ne doit rien faire ou rien autoriser qui ne soit sur tous les points parfaitement légal. Aussi est-il nécessaire de commencer par poser des règles nettes et précises dont on ne pourra s'écarter sous aucun prétexte.

Dans ce but nous demandons qu'il soit fait un départ des questions de législation qui intéressent nos établisse-

ments d'outre-mer, et que, selon les circonstances, le soin de statuer sur ces divers sujets soit confié, avec ou sans réserves, à telle ou telle autorité : cette délimitation sera l'œuvre de la loi organique particulière à chaque colonie, dont nous avons demandé l'intervention.

Les législateurs qui auront mission de la préparer devront être bien pénétrés de cette idée que leur tâche ne consiste pas uniquement à étendre à la possession nouvelle l'application de dispositions préexistantes ; ils ont à créer de toutes pièces son organisation, absolument comme s'ils étaient appelés pour la première fois à déterminer le mode de gouvernement d'une colonie. Il n'y a pas d'autre moyen d'empêcher la confusion qui existe dans l'administration actuelle ; nous écartons résolument la proposition maintes fois formulée d'une constitution unique, applicable à toutes les colonies.

Une autre préoccupation non moins importante, c'est la nécessité de respecter, quand il y aura lieu, et dans la mesure du possible, la législation indigène, pour éviter de provoquer des conflits fatals.

Ils pourront alors se mettre au travail.

Aux pouvoirs de la métropole, ils réserveront d'une manière générale le règlement de toutes les questions d'ordre public, celles concernant l'état des personnes et l'exercice des droits politiques, et dans quelques cas aussi celles relatives à l'organisation judiciaire et au régime commercial. Ces fonctions pourront être confiées soit au chef de l'État, soit aux Chambres, et il sera bien entendu que jamais l'un de ces deux pouvoirs ne pourra empiéter sur les attributions de l'autre. Pour faciliter leur tâche, le Conseil des Colonies, composé de délégués envoyés par nos possessions d'outre-mer, sera réorganisé sur des bases

nouvelles et offrant toutes garanties ; les membres de ce conseil pourront être entendus dans les Chambres à titre consultatif et apporter dans les débats des éléments d'une compétence indiscutable. Le chef de l'État pourra aussi parfois être tenu de prendre leurs avis, sans que cette intervention pût toutefois jamais enchaîner sa volonté.

Les autorités locales auront qualité pour légiférer sur toutes les matières qui n'auraient pas été réservées aux pouvoirs de la métropole, mais sous la surveillance et le contrôle du gouvernement central.

Par autorités locales nous entendons : soit les chefs indigènes qui, comme dans les Indes hollandaises, édicteront des dispositions conformes aux inspirations des agents européens placés à côté d'eux, régime qui, pour citer un exemple, conviendrait à merveille, semble-t-il, à notre empire d'Indo-Chine. Il s'y trouve en effet une administration indigène parfaitement organisée et hiérarchisée, susceptible de devenir entre nos mains un instrument admirable de domination, et où nous pouvons trouver de précieux auxiliaires de notre action, notamment pour opérer la complète pacification du pays, et assurer la rentrée des impôts ;

Soit encore le gouverneur agissant seul ou avec l'assistance d'un conseil dont les membres seront choisis directement ou élus par un collège électoral restreint ;

Soit enfin les assemblées fonctionnant à l'instar de celles de la métropole dans les colonies à qui leur degré de développement permettra d'accorder le *self-government*. Les membres de la première de ces assemblées seront désignés par le gouvernement ; ceux de la seconde seront nommés par les citoyens remplissant certaines conditions d'instruction, de cens et de domicile. Pour plus de garan-

tie, le gouvernement aura le droit de veto, et pourra se refuser quand il le jugera à propos, à promulguer les dispositions prises. S'il y a urgence, il aura la faculté de faire seul les règlements nécessités par les circonstances, sauf à en demander par la suite la ratification. Il aura en outre le droit d'initiative et, en cas de résistance, celui de dissoudre les assemblées qui se le tiendront pour dit. Les budgets par elles votés devront aussi être approuvés par le gouverneur.

Une fois régulièrement investies, ces diverses autorités ne pourront en aucun cas empiéter sur les attributions les unes des autres. Ainsi dans la métropole il sera formellement interdit aux Chambres d'évoquer des matières sur lesquelles il appartient de statuer au chef de l'État et réciproquement. Les assemblées locales ne pourront non plus édicter aucune loi de nature à porter atteinte aux prérogatives des législateurs de la mère-patrie, ni apporter de modifications aux dispositions prises par ces derniers sur les sujets qui leur sont réservés.

Puis, quand les pouvoirs chargés de légiférer se mettront à l'œuvre, ils s'efforceront de s'inspirer avant tout des circonstances. Ils ne devront pas oublier que les systèmes les plus simples sont souvent les meilleurs et que, les indigènes étant des êtres primitifs qui redoutent les innovations, il est de toute nécessité de tenir compte de leur degré de civilisation. Ils auront encore à s'abstenir de déclarer en bloc toute une partie de la législation métropolitaine applicable à la colonie, comme cela a malheureusement eu lieu trop souvent ; s'ils lui font quelque emprunt, ils n'en prendront que ce qu'en peut comporter la situation à laquelle ils auront à faire face.

Toutes les lois ainsi faites devront être méthodique-

ment classées ; elles formeront une sorte de code auquel il sera facile de se reporter en cas de besoin.

Il sera enfin formellement convenu qu'une loi, quelle qu'elle soit, et quel qu'en soit l'auteur, ne sera exécutoire qu'après avoir été régulièrement promulguée et publiée. Les règles selon lesquelles devront s'accomplir ces formalités seront déterminées dans la loi organique primitive.

Tels sont, selon nous, les vrais moyens de substituer dans les colonies le régime de la légalité au régime de l'arbitraire qui y règne actuellement, et de faciliter leur développement en leur permettant de s'administrer elles-mêmes.

C'est également une politique de décentralisation que nous voudrions voir adopter pour l'Algérie. Nous avons déjà donné les motifs pour lesquels il ne faut pas songer à l'assimilation avec la mère-patrie (1). D'autre part on ne saurait encore lui accorder un système représentatif où l'élément indigène, beaucoup plus considérable, opprimerait les colons européens.

C'est au gouverneur assisté d'un conseil législatif qu'il faut remettre tous pouvoirs. Le décret du 31 décembre 1896 a élargi le ² cercle de ses attributions ; mais cette réforme est encore bien insuffisante, et laisse aux bureaux des ministères à Paris une trop grande influence sur les affaires algériennes. C'est dire que nous ne sommes nullement partisan du système des rattachements que nous voudrions voir complètement disparaître. Il est nécessaire que le gouverneur ait la haute main sur tous les services de la colonie, et dans ce but il lui faut des pouvoirs forts, sans

(1) Voir encore dans ce sens interpellation de M. Fleury-Ravarin à la Chambre dans les séances des 7, 9 et 10 novembre 1896.

qu'il y ait lieu de craindre qu'il en abuse puisque le gouvernement métropolitain conservera un droit de contrôle.

En ce qui concerne enfin la situation des pays de protectorat, nous ferons quelques observations dans le même sens. La première question à envisager est celle de savoir si le gouvernement protégé est capable de tenir ses engagements, si les chefs appelés à agir sur la population ont gardé une autorité suffisante, si les institutions établies sont respectées et obéies. La réponse est-elle négative, le pays protecteur ne saurait s'entourer de trop de garanties, et exigera que le droit d'intervenir en toute matière lui soit concédé. Les autorités qui en seront chargées tiendront ces attributions de la loi organique qui aura à intervenir pour les pays de protectorat comme pour les colonies. Mais en cas d'affirmative il n'y a qu'à surveiller et à diriger de haut les diverses forces existantes, pour qu'elles concourent au but auquel nous les destinons.

La Tunisie nous est un exemple précieux de l'excellence de ce dernier système. Nous avons eu la sagesse de respecter les institutions et les grands rouages de l'administration indigène. Le peuple à qui on n'a enlevé ni le souverain de sa race, ni ses caïds, ni ses cheïks, ni ses prêtres, a accepté beaucoup plus facilement notre domination. Le bey a conservé ses droits souverains de législateur sous cette réserve que les lois qu'il édicte ne sont applicables par les tribunaux français qu'autant qu'ils ont reçu le visa pour promulgation du résident. Si son conseil comprend des ministres français, ce sont des indigènes qui sont à la tête des services de l'intérieur, de la justice et de la plume. Des contrôleurs institués par décret du 16 novembre 1884 sont institués auprès des autorités de la province; ils n'administrent pas, ils con-

seillent et surveillent les chefs indigènes. Nous nous sommes ainsi épargné bien des embarras et la francisation du pays a fait plus de progrès que si l'on avait eu recours à des procédés violents.

Les résultats obtenus ont été si brillants que nous ne saurions mieux faire que recommander ce modèle pour l'organisation des pays de protectorat.

Il serait à souhaiter, pour faciliter l'accomplissement des réformes que nous demandons, qu'il soit possible de faire table rase de l'organisation actuelle. Quand un édifice présente trop de défauts, on le démolit de fond en comble et on le rebâtit entièrement sur des plans nouveaux. Mais nous ne sommes point sans nous rendre compte des difficultés de l'entreprise ; nous nous trouvons en face d'une œuvre de longue haleine qui demandera beaucoup d'efforts et de temps pour être menée à bonne fin. Cependant, rien n'empêche que l'on s'y prépare déjà, en régularisant la situation présente, et en faisant rentrer dans la légalité les textes en vigueur. Il faut créer, dès aujourd'hui, une commission qui sera chargée de procéder à leur codification et à leur revision ; ce travail achevé, on fera disparaître l'illégalité des dispositions maintenues affectées de ce caractère à l'aide de ce que les Anglais appellent un *bill of indemnity*, c'est-à-dire un statut dont l'objet est de rendre légal à *posteriori* une disposition qui, lorsqu'elle a été prise, était illégale. Par ces mesures transitoires, une bonne part déjà des abus que nous avons signalés cesseront, ce qui facilitera singulièrement la tâche des réformateurs.

Sans doute, pour opérer toutes ces transformations, sera-t-on dans la nécessité de mettre en branle le pouvoir constituant ; cette éventualité ne nous arrête pas. Nous

sommes assurément d'avis qu'il faut prendre garde d'énervier le pouvoir constituant par des recours trop fréquents ; mais on ne doit pas non plus exagérer, et l'importance indiscutable de la matière qui nous occupe justifie son intervention. D'ailleurs, toutes les réformes proposées sur le même sujet quels qu'en soient le but et les tendances, ne peuvent s'accomplir qu'avec le concours indispensable pour faire quelque chose de régulier du pouvoir constituant.

Au surplus, ce ne serait peut-être pas un mal que l'assemblée constituante actuelle entamât une discussion de ce genre, occasion excellente pour ses membres de faire une étude approfondie des principes du gouvernement. On ne manquerait pas de s'apercevoir que le caractère essentiel de toute assemblée constituante, l'omnipotence, manque à la nôtre et qu'il existe dans l'organisation politique de ce pays un vice considérable : c'est qu'on ne sait pas en France où est la souveraineté, ni qui en a l'exercice ! Et nous avons la conviction qu'après cette constatation et la nécessité de reviser la constitution une fois reconnue, la réforme de notre organisation coloniale suivra comme un corollaire naturel.

CONCLUSION

La possession d'un empire colonial, qui pour toute nation en général est la source d'avantages multiples au triple point de vue moral, politique et commercial, est en outre pour notre pays, on ne saurait trop insister sur ce point, une véritable nécessité. Il n'y a pas à se le dissimuler, c'est pour la France une question de vie ou de mort : ou la France sera une grande puissance coloniale ou elle tombera d'ici peu au rang de puissance secondaire.

Il en est des nations comme des arbres de la forêt. Malheur à ceux qui ne grandissent pas en même temps que leurs voisins ; bientôt ils sont privés de lumière et d'air, ils s'étiolent, ils meurent. Or, tandis que les autres nations élèvent toujours plus haut leurs cîmes verdoyantes et que de leurs troncs vigoureux s'élancent de nouveaux et puissants rameaux, la France depuis trop longtemps conserve la même taille ; sa sève la nourrit, mais ne féconde plus.

Si le chiffre de notre population continue à rester stationnaire, le jour est proche où nous pèserons toutes proportions gardées, dans le monde anglo-saxon, au tant qu'Athènes pesait jadis dans le monde romain. « Il n'y a pas pire disette pour un État, a dit Rousseau, que celle des hommes. » C'est encore plus vrai aujour-

d'hui où le rang d'une puissance se mesure par le nombre d'hommes qu'elle peut mettre en ligne. Et, comme il ne faut pas songer à la possibilité pour nous d'une extension territoriale en Europe, celle de notre domaine colonial ne paraît-elle pas dès lors au premier chef le seul remède efficace à notre situation menacée, l'unique moyen de rétablir l'équilibre.

La meilleure preuve n'en est-elle pas dans les services signalés que nous a déjà rendus notre armée indigène ? Ses possessions d'outre-mer ont fourni à l'Angleterre un bon tiers des troupes envoyées dans l'Afrique du Sud. C'est aussi avec des légions recrutées dans les peuples qu'elle protégeait que Rome a su résister pendant des siècles à ses ennemis.

Devant l'évidence de ces faits, tous nos efforts doivent tendre à nous ménager dans l'avenir un aussi précieux appui, cette réserve abondante de ressources et d'hommes.

Dès lors l'importance du résultat à obtenir commande de ne rien négliger pour doter nos colonies d'une sage administration qui sera le principal élément du succès.

En conséquence il convient de se mettre à l'œuvre de suite, tout retard serait coupable, et l'indifférence n'est pas permise. Nous ne saurions nous contenter de dire que ce qui doit arriver dans un siècle ou deux ne nous importe guère et qu'il faut nous estimer suffisamment heureux de ne point assister en personne à la déchéance de la mère-patrie. Rien n'est encore perdu puisque, grâce à notre empire colonial, il reste un moyen de nous ménager dans ce monde autre chose qu'un souvenir honorable et que les égards dus à notre passé, c'est-à-dire une place maté-

rielle et une force physique digne de notre légitime orgueil, capable d'imposer la considération aux peuples de la terre et de maintenir bien haut le nom glorieux de la vieille France.

Vu :

Le Doyen,
GLASSON.

Vu :

Le Président de la thèse,
ESTOUBLON.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE

	Pages
BIBLIOGRAPHIE	5
INTRODUCTION	9

PREMIÈRE PARTIE

Historique de la question.

*A qui a appartenu le pouvoir de légiférer des origines
à nos jours.*

CHAPITRE PREMIER. — Des origines à Louis XIII.	13
CHAPITRE II. — De Louis XIII à 1789	16
<i>Première section.</i> — Régime spécial des compagnies de colonisation	16
<i>Deuxième section.</i> — Le gouvernement royal direct. . . .	26
CHAPITRE III. — De 1789 à 1814	33
CHAPITRE IV. — De 1814 à nos jours.	37

DEUXIÈME PARTIE

Le régime actuel.

A qui appartient aujourd'hui le pouvoir de légiférer.

CHAPITRE PREMIER. — Exposé des principes	44
CHAPITRE II. — Situation des colonies en général	48
CHAPITRE III. — Situation de l'Algérie et des pays de protec- torat	68
<i>Première section.</i> — L'Algérie	68
<i>Deuxième section.</i> — Les pays de protectorat	76
CHAPITRE IV. — Abus et critique du système en vigueur . .	78

TROISIÈME PARTIE

Les réformes à accomplir.

A qui doit appartenir le pouvoir de légiférer.

CHAPITRE PREMIER. — La doctrine de l'assimilation et la représentation coloniale	91
CHAPITRE II. — Étude de la question dans les colonies étrangères.	103
<i>Première section.</i> — Colonies portugaises	103
<i>Deuxième section.</i> — Colonies espagnoles	105
<i>Troisième section.</i> — Colonies hollandaises	107
<i>Quatrième section.</i> — Colonies anglaises	110
§ 1 ^{er} . — Organisation générale	110
§ 2. — Le Canada	117
§ 3. — L'Australie	118
§ 4. — L'Afrique du Sud	119
§ 5. — L'Inde.	121
§ 6. — La représentation coloniale.	126
<i>Cinquième section.</i> — Colonies allemandes	127
<i>Sixième section.</i> — Congo belge	129
CHAPITRE III. — Propositions de réformes	130
CONCLUSION	143

